



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

뉴타운정책과 사업지연이
노후주거지역에 미치는 영향
— 서울 한남재정비촉진지구를 사례로 —

2017년 2월

서울대학교 대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공
안 현 진

뉴타운정책과 사업지연이
노후주거지역에 미치는 영향
－ 서울 한남재정비촉진지구를 사례로 －

지도교수 김 광 중

이 논문을 도시계획학 박사학위논문으로 제출함
2016년 10월

서울대학교 대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공
안 현 진

안현진의 박사학위논문을 인준함
2017년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

본 연구는 광범위한 공간규모를 대상으로 철거재개발을 의도했던 서울시 뉴타운 정책이 장기간 사업이 지연되면서 해당 지역에 미친 영향을 분석하고자 하였다. 정책의 영향은 정책 대상의 반응 결과로 해당 지역에 나타난 변화이다. 이를 위해 한남재정비촉진지구를 사례지역으로 선정하고, 정책의 영향을 받고 그 결과를 체험한 지역 주민과의 심층면담자료를 바탕으로 현장관찰자료, 행정자료, 통계자료, 문헌자료 등 다양한 자료를 통합하여 물리적 환경, 지역사회, 지역 경제에 관한 정책의 영향을 생생하게 전달하고자 하였다.

한남지구는 뉴타운사업이라는 공공정책의 개입이 지역공동체를 와해시키는 과정을 보여주었다. 광범위하게 지정된 재정비촉진지구가 여러 촉진구역으로 세분화되는 과정에서 경계 설정을 문제로 주민 간 갈등이 나타났으며, 그 결과 구역별로 주민들이 분화되었다. 구역별로 분화된 한남지구의 주민은 사업을 둘러싼 이해관계에 따라 다시 분화되고 갈등을 겪었다. 사업의 시행주체인 조합구성원 자격 여부에 따라 소유자와 세입자로 구분되어, 주택 보수문제, 세입자 보상문제로 대립하였다. 토지 등 소유자는 사업의 추진여부를 두고 찬성세력과 반대세력으로 나뉘었다. 사업추진세력은 사업추진 주도권을 차지하기 위해, 추진위원회 또는 조합집행부와 같은 추진주체와 비상대책위원회로 다시 분화되어 갈등을 겪었다. 가옥주와 임차인 간 갈등, 구역별 주민 간 갈등, 가칭추진위 간 갈등, 추진주체와 비대위 간 갈등, 사업찬성주민과 반대주민 간 갈등은 각종 법정 소송으로도 나타났다.

주민 분화와 갈등은 뉴타운정책의 수단으로 활용되고 있는 제도적 장치들이 원인이 되고 있었다. 과대한 뉴타운사업지구 지정은 형식적인 주민의 견수럼 절차만으로 사업의 추진을 위한 촉진구역으로 세분되면서 구역별 주민 간 분화와 갈등을 초래하였다. 일부 조합원으로 구성된 조합집행부에 사

업관련 권한과 이권이 집중되는 조합제도의 특성으로 뉴타운사업을 찬성하는 주민들 간의 갈등이 나타났다. 토지 등 소유자만을 사업추진주체로 인정하는 조합원 규정은 지역 주민을 세입자와 소유자로 차별화하고 있었다. 사업에 배제된 세입자를 보호하기 위한 시책은 소유주에 의해 의도적으로 해석되어 기회주의적 행동을 보임으로써 세입자를 보호하지 못하고 있었다. 세입자에게 할당되는 주거이전비를 부담하지 않기 위해 임대차계약에서 불법적인 행위를 자행하여 세입자와 소유주 간 갈등이 발생하였다. 또한 대규모 주민의 집단의사결정을 위해 일정 동의율에 따른 다수결원칙이 뉴타운사업의 찬성주민과 반대주민 간 분쟁 요인이 되고 있었는데, 반대주민들은 이러한 결정을 다수의 횡포라 여기고 있었다. 사업추진 미동의자의 상당수는 뉴타운사업의 추진으로 그들의 주거권과 생존권을 위협당하는 상황에 놓이게 되기 때문이다.

주민 간 갈등으로 사업 추진이 지연되는 동안 한남지구의 물리적 환경은 노후화가 심화되고 있었다. 뉴타운사업지구지정 후 건축허가 제한은 건물의 갱신을 억제하였다. 신축, 증축, 재축, 대수선 등 건축행위가 지구지정 전에는 연 평균 70여 건 이루어졌으나, 지구지정 후에는 1년에 0-2건으로 급감하였다. 뉴타운정책에 의한 강제적인 ‘건축허가 제한’은 철거 전 단기적으로 건물에 불필요한 투자를 억제하고자 하는 계획적 조치이지만, 한남지구의 사업이 장기간 지연되면서 오히려 주민들의 거주안전을 위협하는 결과를 가져왔다.

뉴타운사업으로 인한 철거 예정은 건물소유주의 건물에 대한 유지관리의 동기와 의지를 약화시켰다. 건물의 노후는 유지보수 비용의 증가로 이어졌으며, 철거 예정은 이러한 비용을 지불하는 것을 비경제적으로 인식하게 하여 주거건물의 유지보수 행위는 거의 이루어지지 않았다. 방수, 방풍, 난방 등 건물의 기능과 관련된 필수적인 보수도 임시방편적으로 시행되고 있었다. 주택을 임대하는 소유자는 원활한 임대를 위한 도배, 페인트와 같은 최소한의 보수를 행하고 있었으나, 세입자의 추가 보수요구에는 부정적이었다.

특히 한남지구에서 증가된 부재지주(35.4% → 60.7%)는 유지보수에 무관심하였고, 이는 노후한 물리적 환경 방치로 이어지고 있었다.

건물 갱신 감소와 유지보수 소홀로 인한 물리적 환경의 노후 심화는 건물의 방치로 이어져 한남지구 내 공가 수의 증가를 가져왔다. 특히 주거용 건물이 공가로 방치되고 있었다. 공가율은 증가하였으나, 그 수치는 2-3% 정도로 쇠퇴가 심한 도시의 공가율(5-30%)에 비하면 낮은 편이다. 하지만 사업의 지연이 장기화되고 사업시행의 불확실성이 커지는 상황에서 노후 주택의 공가 전환은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 깨진 유리창의 이론처럼, 기 발생한 공가 주변으로 공가가 연속적으로 발생하는 것을 확인할 수 있었다.

이와 같이 한남지구를 통해 살펴본 뉴타운정책은 갈등으로 인한 주민 간 분화와 갈등, 물리적 환경 악화 등 기존 재개발정책의 부작용을 답습하고 있었다. 조은·조옥라(1988)가 사당동 재개발에서 목격한 여러 차례 ‘고비’가 한남지구에서도 그대로 나타나고 있었으며, 여러 선행연구자들이 분석한 갈등유형이 관찰되었다. 다른 점이라면 한남 지구는 아직 본격적인 사업시행단계에 진입하지 않아 시행사나 시공사와의 갈등이나 철거로 인한 가옥주와 세입자 간 갈등은 발생하지 않았다. 한남지구의 물리적 환경 노후 악화는 건축허가 제한이라는 도시계획적 조치와 지구지정이 초래한 소극적 유지관리와 방치의 결과였다. 금융권의 담보대출을 억제하여 지역으로의 투자를 방해하는 서구의 ‘낙인효과’이론으로 이해하기에는 제한적이다.

한남지구의 물리적 환경 노후는 사업의 지연과 복합적으로 작동하여 해당 지역의 사회·경제적 약자에게 주거기회를 제공하는 결과를 가져왔다. 그동안 재개발사업은 불량주거지역의 저렴주택을 소멸시키고 저소득층 주거지를 해체시켜 사회관계망을 단절한다는 비판을 받아왔다. 한남지구의 세입자들도 이를 우려하였으나, 사업 지연은 이들의 불안감을 일시적으로 해소시키고 있었다. 소형저렴주택을 고급주택으로 탈바꿈하려던 뉴타운계획이 지연되면서, 한남지구내 소형주택의 소멸시기도 유보되었다. 가옥주의 주택 유

지관리 소홀로 인해 심화된 주택 노후는 저렴한 임대료로 교환되었다. 이에 한남지구의 세입자 비율은 증가하였고, 국민기초생활수급자나 저소득 독거노인과 같은 경제적 약자도 한남지구로 밀집하였다. 사업이 지연되면서 기존 저소득층은 정책환경에 적응하여 이주의 필요성을 느끼지 못하고 있었으며 실제로 기존 세입자의 지역이탈도 진행되지 않았다. 이주를 하더라도 한남지구 내에서 이주가 이루어지고 있었다. 이에 이들 간 사회관계망이 작동하고 있었으며, 저소득층 커뮤니티가 존속할 수 있었다. 한남 지구는 비록 주거환경이 열악하였으나 사회·경제적 약자들에게 거처로서 기능을 지속하였다. 재개발이 예정된 불량주거지역이 사회적으로 긍정적인 역할을 수행하고 있다는 점을 한남지구에서도 확인할 수 있었다.

또한 뉴타운정책은 소규모 건축 관련 산업을 비롯하여 지역 전체의 경기 침체를 야기했으나, 사업의 지연은 반전을 가져왔다. 한남지구 지정으로 인한 건축허가 제한은 지역 주민의 건설행위 감소를 야기하였다. 이러한 정책 대상의 의사결정은 소규모 건축 관련 산업에 영향을 주었으며, 그 파장으로 지역 전체의 경기가 침체되었다. 보광동의 사업체조사자료는 이를 입증해주었다. 하지만 시간이 지나 사업 지연이 장기화되면서 지역 내 건축관련 사업체수가 증가하였다. 이는 한남지구 내 일부 지역의 활성화와 관련된다. 빈 점포에 새로운 인구가 유입되고, 도로 개설로 인해 주거에서 상업으로의 용도변경이 발생하면서, 점포의 리모델링이 이루어졌기 때문이다.

한남지구의 물리적 환경 노후로 인한 저렴한 임대수준은 우사단로 10길에 젊은 예술창업가들을 유인하였다. 이들은 ‘우사단단’이라는 네트워크를 기반으로 다양한 창조적 프로젝트를 실천하여 지역의 활성화를 이루어냈다. 사업이 지연되는 동안 이루어진 용산구청 신청사의 이전과 보광로 59길의 개설은 해당 지역에 새로운 상권을 창출하는 역할을 하였다. 도로 개설로 주변 건물주들은 주거에서 상업으로 건물의 용도를 변경하고 점포 리모델링을 하였고, 여기에 세계음식문화를 기반으로 하는 요식업과 판매업이 채워지면서 상권이 형성되고 활성화되면서 ‘이태원 로데오거리’로 거듭났다. 공

공의 대규모 사업에 의한 개입이 아닌 기반시설 확충으로 지역의 자발적 재생이 촉발되었다. 물론 한남지구의 지역경제 활성화는 인근 이태원 상권의 다국적 문화, 예술문화, 소규모 창업문화의 영향을 받은 결과이다. 우사단단의 다양한 프로젝트 시행과 노후 점포의 리모델링 등 주어진 환경에 대한 지역주민의 적극적 대응으로 만들어진 상권 활성화는 자발적 탈슬럼화 과정을 보여준다.

뉴타운사업의 지연으로 나타난 저소득층 주거지 존속 및 지역상권 활성화는 긍정적으로만 해석되지는 않는다. 사회경제적 약자의 거주불안감은 해소된 것이 아니고 사업의 지연 속에 잠시 잠복하고 있는 것으로 보인다. 결국 사업이 추진되면 이주불안과 보상금을 둘러싼 가옥주와의 대립이 다시 표출될 것이고 비자발적 이주는 피하기 힘들 것이다. 또한 지역상권 활성화는 뉴타운사업의 측면에서는 지역주민 내 갈등을 심화하여 사업의 추진을 더욱 어렵게 만드는 결과였다. 우사단로 10길과 보광로 59길에 해당하는 한남1구역과 한남2구역의 상가 소유주들은 상권이 활력을 얻자 뉴타운사업에서 제척되길 원하였다. 이에 구역 내 사업찬반의 대립이 심화되었다.

한남지구를 통해 살펴본 뉴타운 정책의 영향은 뉴타운정책의 제도적 장치와 사업의 지연 상황, 물리적 환경, 사회적 환경, 경제적 환경 등이 서로 연계되어 복잡하게 작동하며 드러나고 있었다. 이러한 영향구조는 그림 Ⅷ-1과 같이 파악할 수 있다. 뉴타운정책의 시행으로 한남지구에는 지구지정 완화로 인한 광범위한 재개발구역이 지정되고, 건축허가 제한, 조합제도, 세입자보호시책 등이 적용되었다. 뉴타운사업을 둘러싼 이해관계로 주민들이 분화되고 사업추진 주도권, 사업찬반 등에 따른 갈등이 나타나 사업이 지연되기 시작하였다. 장기적인 사업지연 동안 미래 불확실성은 증가하고 건축 활동은 억제되고 주민들의 유지관리 태도는 소극적으로 변화하였다. 이러한 뉴타운정책과 사업지연으로 인한 1차적 영향은 물리적 노후화 가속, 건물의 방치, 주민 분화 및 갈등으로 인한 기존 사회적 관계 해체, 저소득층 세입자의 거주불안, 소규모 지역건설산업의 침체로 나타났다. 2차적 영향은 뉴

타운정책과 사업지연에 대한 주민들의 대응과 적응의 결과로, 우선 저렴한 주택의 유지로 인한 사회경제적 약자의 거주지가 존속되고 있었으며, 저소득층 세입자의 한남지구 내 이전으로 저소득층 커뮤니티가 지속될 수 있었다. 또한 저렴한 임대료는 청년 예술창업가의 진입을 가능하게 하였고, 이들로 인한 창의적 상권이 출현하였다.

본 연구의 결과는 과연 한남지구가 철거되어야 할 지역이었는가를 다시 생각하게 한다. 비록 소유주들 간 또는 소유주와 세입자 간 갈등이 있었으나, 저렴한 임대료의 안정된 저소득층 커뮤니티로서 유지되고 있었다. 지구 지정에 따른 건축허가 제한으로 물리적 환경의 노후화는 가속화되고 있었으나, 일부지역의 활성화로 용도변경 및 점포 리모델링이 이루어지고 있었다. 특히, 일부지역의 상권 활성화는 한남지구의 ‘자생성’을 증명해주고 있었다. 한남지구는 갬스의 ‘물리적 환경이 노후하지만 임대료가 낮은 안정된 주거지’이며, 제이콥스의 ‘탈슬럼화’가 가능한 지역으로 판단되었다. 한남지구는 저소득층의 안정된 주거지였으며 자생 가능성이 있는 지역이었으나, 뉴타운 정책으로 주거안정성에 위협을 받았고 자생 가능성이 억제되었다.

주요어 : 뉴타운정책, 사업지연, 정책영향, 노후주거지역, 한남뉴타운,
한남재정비촉진지구

학 번 : 2009-30698

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위	4
2.1. 물리적 환경에 대한 영향	4
2.2. 지역사회에 대한 영향	5
2.3. 지역경제에 대한 영향	6
3. 연구의 방법	7
3.1. 단일사례연구: 한남재정비촉진지구	7
3.2. 내러티브 연구	9
3.3. 자료수집방법	11
II. 서울시 뉴타운정책과 분석의 틀	20
1. 서울시의 뉴타운정책	20
1.1. 뉴타운정책의 배경과 도입	20
1.2. 뉴타운정책의 공공개입 수단	25
1.3. 뉴타운사업의 지연	31
2. 뉴타운정책과 사업지연의 영향에 대한 선행연구 고찰	34
2.1. 뉴타운정책의 의도하지 않은 결과	34
2.2. 뉴타운사업지연의 영향	37
3. 분석의 틀	39
3.1. 정책대상의 반응 결과로서 정책의 영향	39
3.2. 뉴타운정책과 사업지연의 영향에 대한 분석틀	42

Ⅲ. 한남동 일대 주거지 형성과 한남뉴타운 추진과정 55

1. 한남동 일대 주거지역의 형성과정과 성격 55
 - 1.1. 저소득층 이주민들에 의한 불량주거지 형성 55
 - 1.2. 일반적 저소득층 주거지역으로 변모 58
 - 1.3. 뉴타운 지정당시의 한남지구 현황 61
2. 한남뉴타운사업의 지정과 장기 지연 67
 - 2.1. 한남뉴타운사업지구의 지정 및 재정비촉진지구로 변경 67
 - 2.2. 한남지구 재정비촉진계획의 수립 69
 - 2.3. 한남지구 재정비촉진사업의 추진 현황 80
 - 2.4. 한남지구 재정비촉진사업의 장기 지연 86

Ⅳ. 지역공동체의 분화와 갈등 88

1. 촉진구역 구획에 따른 지역주민의 분화와 갈등 88
 - 1.1. 구역설정을 둘러싼 갈등 88
 - 1.2. 갈등의 제도적 요인: 과대지구지정과 의견수렴절차 미흡 93
2. 사업추진 주도권에 따른 지역주민의 분화와 갈등 96
 - 2.1. 사업추진 주도권 선점을 둘러싼 갈등 96
 - 2.2. 사업추진 집행부의 운영을 둘러싼 갈등 100
 - 2.3. 갈등의 제도적 요인: 조합 집행부에 집중된 권한과 이권 110
3. 사업추진 동의 여부에 따른 지역주민의 분화와 갈등 113
 - 3.1. 사업추진 찬반을 둘러싼 갈등 113
 - 3.2. 사업 반대의 원인: 경제적 요인에 따른 소유자의 의사결정 117
 - 3.3. 갈등의 제도적 요인: 주민동의율 120
4. 조합원 자격여부에 따른 지역주민의 분화와 갈등 124
 - 4.1. 임대차계약을 둘러싼 갈등 125
 - 4.2. 주택보수를 둘러싼 갈등 127

4.3. 갈등의 제도적 요인: 세입자 배제와 세입자보호대책	128
5. 소결	131

V. 물리적 환경의 자발적 변화 가능성 억제 135

1. 자율적인 건축활동의 감소	135
1.1. 공공의 건축행위 제한 조치	135
1.2. 지구지정 후 건축활동의 감소	137
2. 건물의 소극적 유지보수	143
2.1. 건물 외관의 유지보수 실태	143
2.2. 주택의 소극적 유지보수	148
3. 건물의 방치에 따른 공가 발생	153
3.1. 공가 발생 양상과 원인	153
3.2. 공가의 문제와 대처	160
4. 소결	164

VI. 사업의 장기 지연에 따른 적응과 대응 167

1. 사회·경제적 약자의 주거공간 존속	167
1.1. 사업 초기 사회·경제적 약자의 주거안정성 저하	167
1.2. 사회·경제적 약자의 주거지로서 역할 지속	170
1.3. 소결	180
2. 지역상권의 활성화	185
2.1. 사업 초기 건축허가 제한으로 인한 지역 산업 정체	185
2.2. 청년 예술창업가에 의한 우사단로 10길의 활성화	188
2.3. 용산구의 기반시설 확충에 따른 이태원 로데오거리 활성화	196
2.4. 상권 형성 및 활성화의 배경: 이태원 상권	202
2.5. 소결	205

VII. 결론	209
1. 뉴타운정책과 사업지역의 영향	209
2. 정책적 시사점과 연구의 한계	218
• 참고문헌	223
• 부록: Narrative Plots	237
• Abstract	248

표 목 차

표 I-1. 한남지구와 서울시 뉴타운사업지구의 특성 비교	8
표 I-2. 한남지구 내 이해관계 주민 조직	13
표 I-3. 심층면접 참여자의 특성	16
표 I-4. 한남뉴타운사업 관련 온라인 주민모임	19
표 I-5. 조사 방법 및 자료	19
표 II-1. 서울시 뉴타운사업지구 지정 현황(2007년 기준)	24
표 II-2. 완화된 재정비촉진사업 구역 지정 요건	27
표 II-3. 재개발사업구역 내 법적 행위제한	28
표 II-4. 서울시 뉴타운사업의 추진현황(2012년 3월 기준)	32
표 II-5. 서울시 뉴타운사업의 추진현황(2015년 6월 기준)	33
표 II-6. 재개발사업의 이해관계집단에 따른 갈등유형과 갈등원인	47
표 III-1. 서울시, 용산구, 보광동의 인구 변화	59
표 III-2. 한남지구 준공연도별 건물현황(2002년)	63
표 III-3. 한남지구의 용도지역현황(2003년)	63
표 III-4. 보광동의 주택유형 현황(2005년)	63
표 III-5. 한남지구의 주민 현황(2003년)	64
표 III-6. 보광동 지역기반 주민 모임	66
표 III-7. 한남재정비촉진지구 구역지정에 관한 사항	74
표 III-8. 한남지구의 촉진구역 지정 요건 검토	74
표 III-9. 한남지구의 용도지역 변경	76
표 III-10. 한남지구의 토지이용 변화	77
표 III-11. 한남지구의 주요 계획지표	78
표 III-12. 한남뉴타운 단계별 사업추진계획	79
표 III-13. 한남지구 예비추진위원회 임원선거 투표율	81
표 III-14. 한남뉴타운사업 주요 진행사항	85

표 IV-1. ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회’에 제시된 구역통합 관련 글	90
표 IV-2. ‘주민협’에 나타난 가칭추진위의 활동과 그로 인한 주민 혼란	98
표 IV-3. 한남5구역의 조합집행부를 둘러싼 갈등	109
표 IV-4. 한남뉴타운반대연합의 용산구청 앞 집회 개최 현황(2011년)	113
표 IV-5. 한남지구의 사업반대 관련 주요 소송 및 민원	115
표 IV-6. 제도적 요인에 의한 한남지구 갈등	132
표 V-1. 한남지구의 건축행위 건수 변화	138
표 V-2. 한남지구의 2003년 월별 건축허가 건수	139
표 V-3. 유지관리 활동의 사진관찰조사 대상 건물	144
표 V-4. 사례 건물의 유지관리 상태	147
표 V-5. 한남지구의 연도별 부재지주율(%)	152
표 V-6. 한남지구의 공가 수 변화	154
표 V-7. 2015년 집계연도별 한남지구 공가 현황	155
표 V-8. 한남지구 공가의 이전 용도	156
표 VI-1. 세입자의 거주 불안을 나타내는 질문들	169
표 VI-2. 한남지구와 서울의 주택가격 변화	171
표 VI-3. 한남지구 거주형태별 주택규모 현황(2008년)	173
표 VI-4. 한남지구의 주택규모별 계획세대 수	173
표 VI-5. 보광동의 전월세 거래현황(2015년 4분기)	174
표 VI-6. 한남지구 점유유형별 세대수 변화	176
표 VI-7. 국민기초생활보장 수급자의 변화	177
표 VI-8. 독거노인*의 변화	177
표 VI-9. 연도별 인구이동률*(%)	179
표 VI-10. 건축 및 건물 유지관리 관련 산업	187
표 VI-11. 보광동의 건축 및 건물 유지관리 관련 사업체 수	187
표 VI-12. 연간 전체 사업체수 증감율(2000년~2014년)	188
표 VI-13. 구역 별 건축 신고 및 허가(2004년~2015년)	200
표 VI-14. 한남지구의 용도변경 신고 및 허가(2004년~2015년)	200

그 립 목 차

그림 I-1. 연구대상지의 위치	7
그림 I-2. 지역주민의 구분과 관련 조직	12
그림 II-1. 뉴타운사업지구 지정 현황(2007년 기준)	25
그림 II-2. 공공관리자의 역할 범위	31
그림 II-3. 뉴타운 정책 영향의 개념틀	54
그림 III-1. 1950년대 후반 보광동 지역 전경	57
그림 III-2. 한남지구 내 기존 재개발예정구역	60
그림 III-3. 한남지구의 골목길 모습	61
그림 III-4. 한남지구 필지크기 현황	62
그림 III-5. 한남지구의 주택가 모습	64
그림 III-6. 한남지구 내 기존 정비사업 예정구역	68
그림 III-7. 한남재정비촉진계획(안)의 초기 구역 구분	71
그림 III-8. 한남지구의 재정비촉진구역 및 존치구역	73
그림 III-9. 한남지구 토지이용계획	79
그림 III-10. 한남뉴타운사업계획 조감도	80
그림 III-11. 한남뉴타운 각 구역별 사업진행 현황(2016년 1월 기준)	84
그림 IV-1. 지역 부동산업체에서 사용하던 한남뉴타운 구역도	89
그림 IV-2. 3구역 추진위원장 선거과정에서 나타난 소송 사례	99
그림 IV-3. 추진위원회 시기의 갈등 구조	103
그림 IV-4. 조합장 선거 시의 갈등 구조	104
그림 IV-5. S 정비업체와 5구역 추진위 간 소송	107
그림 IV-6. 조합설립 후의 갈등 구조	108
그림 IV-7. ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’의 진정서 일부	126
그림 IV-8. 한남지구 주민의 구역별 분화와 구역별 주민의 이해관계별 분화	131

그림 V-1. 한남지구의 건축허가 및 개발행위 제한	137
그림 V-2. 한남지구의 용도변경 건수 변화	141
그림 V-3. 사진관찰조사 대상 건물의 위치	145
그림 V-4. 용도별 건물의 유지보수 비교	147
그림 V-5. 한남지구 내 공가 사례	154
그림 V-6. 한남지구 내 공가 분포(2015)	157
그림 V-7. 집계년도별 공가의 분포	158
그림 VI-1. 보광로변의 공실 점포	186
그림 VI-2. 우사단로10길의 위치	189
그림 VI-3. 우사단로 10길 2009년 당시 빈 점포들	190
그림 VI-4. 2013년 3월 1일자 '월간 우사단'	192
그림 VI-5. 계단장(좌)과 들어와 가게(우)	193
그림 VI-6. 2015년 5월 계단장에 참여한 가게 소개(상)와 우사단마을 골목 지도(하)	194
그림 VI-7. 우사단로 10길의 예술가 작업실들(좌)과 특색 있는 음식점들 (우)	195
그림 VI-8. 보광로 59길의 위치 및 도로 개설	197
그림 VI-9. 용산구청 신청사	197
그림 VI-10. 보광로 59길의 개설 전(상)과 후(하)	197
그림 VI-11. 용도변경 후 리모델링 공사중인 건물	199
그림 VI-12. 보광로 59길의 경관 변화(좌:2011년, 우: 2014년)	199
그림 VI-13. 한남지구 건축신고/허가 건의 위치(2004년~2015년)	201
그림 VI-14. 이태원의 주요 상권 분포 현황	203
그림 VII-1. 한남지구에 나타난 뉴타운정책과 사업지연의 영향구조	215

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한국은 노후 불량주거지역을 대상으로 철거재개발 정책을 전개해왔다. 불량주거지 재개발은 해방 전후 빈곤시대에 형성된 무허가 불량주택을 개선하는 공공정책으로 시작되었으며, 1960년대 이후 급속한 도시화와 경제성장에 따른 주택수요를 충족시키기 위해 주택공급의 목적으로 확대 실시되었다(임서환, 2005). 1980년대 토지 소유주 조합과 건설회사가 협력적 계약관계를 맺어 추진하는 ‘합동재개발’방식이 도입된 이후, 노후불량주거지역의 철거재개발은 서울을 아파트 도시로 만들었을 만큼 적극적으로 추진되었다(줄레조, 2007).

노후주거지역의 철거재개발은 2000년대 초반 뉴타운 정책이 도입되면서 더욱 적극성을 띠었다. 당시 강남지역의 부동산 가격이 폭등함에 따라 타 지역 주민의 위화감이 사회적 문제로 대두되자, 2002년 서울시장선거에서 이명박 후보는 ‘강남·북 균형발전’ 공약으로 ‘뉴타운 사업’을 제시하였다. 이명박 시장의 취임 후 서울시는 2002년 10월 3개 시범뉴타운사업지구를 시작으로 세 차례에 걸쳐 총 26개의 뉴타운사업지구를 지정하였다. 뉴타운사업은 2005년 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’이 제정되면서 국가의 입법적 지원을 받는 전국적인 도시재정비사업으로 제도화되어 확산되었다. 2010년 12월 기준 경기도, 인천, 부산, 대구 등 전국에 걸쳐 75개의 재정비촉진지구, 749개의 정비사업구역(준치정비구역 포함)이 지정되었다(국토해양부, 2011). 보다 과감한 노후불량주택지 정비수법으로써, 뉴타운정책은 서울시뿐만 아니라 전국 도시지역 기성시가지의 상당부분을 재개발구역으로 지정하는 결과를 가져왔다.

그러나 대대적인 구역지정에도 불구하고 뉴타운사업은 원활히 추진되지 않았고, 다수의 지역이 10년 이상 사업지연 상태로 남아있다. 서울시의 경

우, 사업이 완료된 구역은 2012년 3월 기준 전체의 8.9%에 머무르고 있다(2012년 3월 서울시 정비사업 통계자료). 사업시행인가를 받지 못한 채 미시행 상태인 구역이 73.4%이었으며, 그 중 26.6%는 구역지정만 된 채 추진위원회조차 구성되어 있지 않다. 2012년 진보성향의 시장이 취임한 서울시는 뉴타운출구전략을 발표하고, 2013년 창신·송인지구를 시작으로 뉴타운사업구역을 해제하기에 이르렀다.

대대적으로 시작된 뉴타운정책이 사업 지연과 지구 해제에 이르게 되는 상황은 정책 개입의 정당성과 효과성에 의문을 제기한다. 뉴타운사업지구의 공간적 거대성과 거주인구의 규모와 특성은 이 정책이 초래하는 영향에 대한 학술적 조명을 요청한다. 서울시에 지정된 뉴타운사업지구는 24.0km²에 달하는 광범위한 면적이며, 26개 사업지구 내 300개가 넘는 사업구역에 철거재개발이 계획되었다. 서울의 뉴타운사업지구에는 약 72만명, 34만세대가 거주하고 있고, 이 중 70%는 세입자로 조사되었다(장남중·양재섭, 2008; 서울시, 2010). 세입자 중심의 저소득층 노후지역을 혁신적으로 개조하기 위해 대대적으로 적용된 뉴타운정책의 영향범위는 상당하다.

서울시의 뉴타운 정책은 사업 지연이 장기화되면서 공공의 의욕적인 정책개입이 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다는 점을 보여준다. 경기침체 및 부동산시장 변화에 대응하지 못한 뉴타운정책은 사업 지연을 초래하였고, 사업이 중단되는 동안 해당 지역의 환경은 변화하였고 여러 의도하지 않은 결과가 발생하였다. 뉴타운사업지구에서 나타나는 물리적 환경 노후의 가속화와 방치, 지역 구성원 간의 갈등, 지역상권의 침체 등과 같은 문제가 지속적으로 언론에 보도되어 왔다. 서울시는 뉴타운출구전략 후 새로운 재개발 정책을 시도하고 있으나, 여전히 뉴타운 정책의 영향을 받고 있다. 기존 정비사업구역 213곳 중 14.5%인 29개 구역만이 해제되었으며 나머지 구역 중 약 50%인 90개 구역은 여전히 미시행 상태로 남겨져 있다(2015년 6월 서울시 정비사업 통계자료). 다수의 구역이 사업의 시행이 불확실한 상태로 남겨져 있다. 구역지정을 해제할 것인지 또는 사업을 계속 추진할 것

인지를 결정하지 못하고, 여전히 뉴타운 정책 하에 있다.

노후주거지의 철거재개발 정책에 대한 기존의 비판에도 불구하고(제이콥스, 2010; 조은·조옥라, 1988; 1992; 하성규·김태섭, 2005; 홍인옥, 2004; Gans, 1962), 광범위한 세입자 중심의 저소득층 주거지가 장기 지연되는 뉴타운정책에 의해 어떤 영향을 받는가에 대한 학술적 관심은 저조하다. 재개발정책으로 인한 영향과 관련한 다수의 선행연구들은 저소득층 주거공간의 멸실, 원주민의 강제이주 및 그로 인한 기존 커뮤니티의 붕괴, 세입자의 주거이전 이후의 만족도, 획일적인 도시경관 창출 등 사업 시행 완료 후의 영향에 주목하였다(도난영·최막중, 2006; 조은·조옥라, 1988; 하성규·김태섭, 2001; 홍인옥, 2004). 정비사업 결정 후 미시행에 따르는 주거지역의 영향에 관한 연구는 대부분 사업이 지연되는 요인을 규명하는 데 초점을 맞추고 있다(김호권, 2005; 김호철, 1997; 이도길, 2011). 정책 투입 후 사업이 지연되는 동안 대상지에 가져온 정책의 영향에 대한 연구는 미흡하다.

본 연구는 광범위한 노후주거지를 개선하고자 투입된 뉴타운 정책과 이후 사업지연이 대상 지역에 어떠한 영향을 주었는가를 분석하고자 한다. 10년이 넘는 기간 동안 사업이 미시행되면서, 대상지의 물리적 쇠퇴가 심화되고 커뮤니티의 사회적·경제적 안정성이 저하되는 의도하지 않은 결과를 초래했을 것이라는 점을 밝히고자 한다. 뉴타운사업지구의 지정은 건축허가 제한을 통해 대상지의 자발적 변화를 동결시키고 커뮤니티는 과도기적 상태에 놓이게 하기 때문이다. 뉴타운 정책으로 의도하지 않은 결과가 실제 현장에 어떤 과정에 의해 어떤 형태로 나타났는지를 심층적으로 파악하는 것이 연구목적이다. 서울의 한남재정비촉진지구를 사례로 해당 지역 주민들의 경험을 토대로 사업의 추진이 장기간 지연되고 있는 뉴타운 정책에 의해 해당 커뮤니티가 영향을 받는 과정을 섬세하고 생생하게 이해하고자 한다.

2. 연구의 범위

본 연구는 뉴타운정책의 영향을 정책 대상 즉, 지역 주민이 정책에 반응한 결과로 보았다. 정책 환경에서 정책 대상은 자신에게 유리한 방향으로 정책을 판단하여 행동한다(김길수, 1997). 정책 대상의 반응은 자신이 처한 여건에 따라 다양하게 나타날 것이다(이학중, 1997; Tverscky & Kaheneman, 1979). 이러한 정책 대상의 다양한 의사결정 결과는 해당 지역에 투영되어 지역을 변화시킬 것이다. 이에 지역주민의 정책 반응에 따라 변화된 지역을 살펴봄으로써 뉴타운정책의 영향을 고찰하고자 한다.

뉴타운 정책의 영향은 뉴타운사업지구 지정 이후 10년이 넘는 기간 동안 나타나는 대상지의 물리적·사회적·경제적 변화로, 이는 복잡한 도시과정의 결과이다. 다양한 특성을 갖는 개인의 의사결정, 법제도와 사회경제적 여건 변화에 의해 나타나는 복합적 영향이며, 여러 개별적인 사건이 상호작용한 결과이다. 복잡한 상호작용과정 속에 나타나는 뉴타운 정책의 영향을 체계적으로 파악하기 위해서, 뉴타운 정책의 영향을 물리적 환경, 지역사회, 지역경제의 세 가지 측면으로 살펴보고자 한다.

2.1. 물리적 환경에 대한 영향

도시재개발 정책이 대상지역의 물리적 환경에 미치는 영향은 국가별 경제사회적 여건에 따라 다르게 나타난다. 한국의 경우, 정비사업지구지정이라는 공공의 행위는 해당 지역의 향후 개발에 대한 기대를 가져오는 것으로 받아들여진다. 한편 서구의 경우에는, 노후지역, 당분간 행위가 금지되는 지역, 분쟁이 예상되는 지역 등으로 부정적으로 인식되어 낙인효과를 가져올 가능성이 높다고 이해된다(Galster, 2007). 즉, 해당 지역에 불확실성을 부과하고 지역으로의 투자를 기피하게 만들어 노후를 방치 또는 쇠퇴를 조장하게 한다는 것이다(Bourne, 1981; Downs, 1981; Metzger, 2000). 한국의 재개발지구지정은 건축허가 또는 개발행위 제한이라는 제도적 규제가 작동

하여 물리적 환경의 자발적 변화를 억제한다. 뉴타운사업지구의 지정은 사업의 장기 미시행에 따른 불확실성으로 인해 주거지 환경의 유지관리에 대한 주민의 태도와 의사결정에 영향을 미친다(정운숙, 2010). 이에 본 연구는 노후주거지에 가해진 공공개입이 낙인효과와 제도적 규제를 통해 오히려 물리적 환경의 쇠퇴를 유발시키는 결과를 가져온다는 점을 확인하고자 한다.

2.2. 지역사회에 대한 영향

정책적 개입은 사회변동의 과정을 거치며 의도적 혹은 비의도적, 긍정적 또는 부정적 사회적 영향을 가져온다(이시재, 2002; Vanclay, 2002; 2003). 이때 사회변동은 인구수와 인구구성의 변화, 인구이동과 같은 인구학적 변화, 경제적 활동의 변화, 빈곤화 등과 같은 경제학적 변화, 사회조직의 분리, 해체, 문화적 차별화와 같은 사회문화적 변화 등을 포함한다. 이와 같은 사회변동 과정에서 지역사회가 인식하게 되는 경험이 사회적 영향이며, 지역사회 구조의 변화로 개념화된다. 이러한 이해를 바탕으로 뉴타운사업지구 지정에 의해 변화된 지역사회를 분석하고자 한다.

선행연구는 재개발사업 과정에서 지역사회가 해체의 길을 걷는다는 점을 제기한다(홍인옥, 2004; 장성환, 2010). 지역주민 사이에 뉴타운 사업을 둘러싼 다양한 이해관계 조직이 형성된다. 도정법에 따른 조합제도, 동의율 등 사업추진을 위한 제도적 장치는 뉴타운 사업이 진행되는 동안 이들 조직 간 갈등을 야기한다. 기존 지역사회는 이해관계 조직으로 분해되고 갈등으로 해체된다. 또한 뉴타운사업지구 지정 이후의 주민의 교체도 지역사회 구조에 영향을 미친다. 개발이익을 기대하는 부동산 투기세력과 같은 인구의 유입과 원주민 이탈은 기존 지역에 존재하던 공식적인 사회조직을 해체한다(허경미, 2014). 이에 뉴타운사업지구 지정 이후 지역사회 구성원 간의 관계와 구성원의 속성 변화를 분석함으로써, 뉴타운 정책이 해당 지역사회 조직에 미친 영향을 밝히고자 한다.

정책의 사회적 영향은 정책 대상의 취약성에 따라 그 크기가 달라진다(이시재, 2002). 뉴타운사업지구 주민의 약 70%는 세입자이며, 사업지구의 노후한 물리적 환경 특성으로 빈곤층의 거주비율이 높다. 이러한 사회·경제적 약자는 환경 변화의 적응능력이 낮아 정책으로 인한 사회적 영향의 크기는 상대적으로 크다(조은·조옥라, 1992; 국가인권위원회, 2004). 따라서 사회·경제적 약자가 경험한 정책 영향에 보다 주목하고자 한다.

2.3. 지역경제에 대한 영향

뉴타운 정책은 주거지역을 대상으로 한다. 하지만 주거지역은 거주에 필요한 상업시설을 포함한다. 지구지정으로 인한 물리적 환경 및 지역 사회의 변화는 지역상권과 복합적으로 작용할 것이다. 우선 뉴타운 정책으로 물리적 환경변화가 동결되면 소규모 건설 산업이 위축될 가능성이 있다. 신축, 증축, 개축 등 건축행위의 감소는 지역 내 소규모 건축 관련 산업의 침체로 이어진다(서수정·임강륜, 2010; 서수정 외, 2012). 또한 한 산업의 침체는 관련 산업으로 연쇄작용이 일어날 가능성이 높다. 지역 건축산업의 불황은 지역 전체경제에 영향을 미칠 것이다.

지역 경제의 변화는 사회변동과 관련되어 나타날 것이다. 연령, 성별, 소득계층과 같은 인구 특성은 소비유형, 소비규모 등 소비 패턴에 영향을 미친다(주인숙·양세정, 1997; 반정호·김경휘, 2008). 도시인구의 특성 변화는 상업을 비롯한 산업변화를 야기한다(임추월·김준봉, 2013). 따라서 뉴타운 정책에 의한 지역 구성원의 속성 변화는 지역사회 구성원의 라이프 스타일과 소비패턴의 변화를 가져오고, 해당 지역의 상권 변화로 이어질 것이다. 또한 뉴타운정책의 장기간 지연은 정책대상지가 주변지역과의 맺는 관계 조건을 변화시켜 지역상권의 변화를 가져올 것으로 유추할 수 있다. 이에 뉴타운 정책의 지역상권에 대한 영향은 물리적 환경 및 사회적 환경과 복합적으로 나타나는 영향을 분석하고자 한다. 물리적 환경 억제로 인한 관련 산업의 침체와 함께 지역구성원의 변화에 따른 상권 변화를 살펴보고자 한다.

3. 연구의 방법

3.1. 단일사례연구: 한남재정비촉진지구

본 연구는 도시변화의 복잡한 과정을 단순화할 우려가 있는 일반화를 통한 보편적 이해를 지양하고, 공공정책이 커뮤니티 차원의 물리적·사회적·경제적 조직에 미치는 영향을 생생하게 파악할 수 있는 심층적 이해를 추구하고자 하였다. 이에 본 연구는 단일사례연구방법을 사용한 면밀한 탐구를 통해, 공공정책이 유발하는 미시적 차원의 커뮤니티 변화과정을 이해하고자 하였다.

본 연구는 서울시 한남재정비촉진지구(이하 한남지구)를 단일사례연구의 대상으로 하였다. 한남지구는 2003년 지정된 뉴타운 사업지구 중 하나로, 행정구역상 서울시 용산구 한남동, 보광동, 이태원동, 서빙고동 일대이며 남산에서 한강으로 이어지는 구릉지대에 위치한다. 이태원로, 한남대로, 강변북로, 녹사평대로로 둘러싸인 지역으로 면적은 약 11만 m^2 이다.

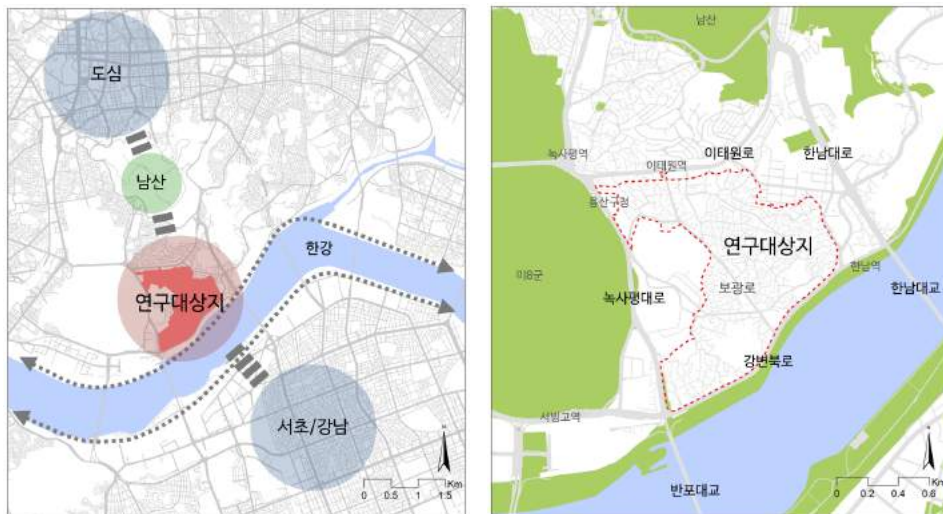


그림 1-1. 연구대상지의 위치

뉴타운사업이 공공정책으로 처음 제안되고 도입된 곳이 서울시이며, 현재까지 사업의 영향이 지속되고 있는 지자체 또한 서울시이다. 이에 서울시 26개 뉴타운사업지구 중 연구 목적을 달성하기 적절한 사례지역을 탐색하였으며, 공공정책의 영향 확인을 위한 적합성, 대표성, 효과성의 세 가지 기준에 따라 한남지구를 연구대상지로 선정하였다.¹⁾

첫째, 연구대상지는 뉴타운사업지구지정 후 사업의 추진이 지연되고 있는 지구이어야 한다. 서울시 뉴타운사업지구 중 지구지정 후 90여개의 구역이 미시행 상태에 있다. 그 중 한남지구의 경우 2003년 뉴타운사업지구로 지정된 후 총 5개의 촉진구역 중 4곳이 조합설립단계, 1곳은 추진위원회 승인단계에 머물러있다. 따라서 한남지구는 전반적으로 사업이 진척되지 않아 공공정책의 장기 지연에 따른 영향을 폭넓게 확인하기에 적합한 곳이다.

둘째로, 연구 대상지가 대표성을 갖기 위해서는 전형적인 뉴타운사업지구의 특성을 지닌 곳이어야 한다. 주거지의 형성과정, 물리적 환경 조건, 주민특성 등 뉴타운사업지구의 전형적 특성을 가진 곳을 대상으로 선정하고자 하였다. 한남지구는 1950년대 이후 전주민, 이농민 등에 의해 구릉지에 자연발생적으로 형성된 주거지로 과소필지의 비율이 높고 도로 접도율이 낮다. 거주민의 세입자 비율 또한 75%로 서울시 뉴타운사업지구의 평균보다 높다. 한남지구는 기반시설이 미비하고 노후한 저소득층 세입자 주거지로서 뉴타운사업지구의 특성에 부합하는 곳이다.

표 1 -1. 한남지구와 서울시 뉴타운사업지구의 특성 비교

	주택노후도	과소필지비율	접도율	호수밀도	세입세대 비율
한남지구	53.1%	46.1%	34.6%	53.2호/ha	75%
서울시 뉴타운지구	58.5%	37.1%	43.4%	60.2호/ha	69%

자료: 용산구(2010), 양재섭·장남중(2008)

1) 이러한 연구대상의 선정은 목적적 표본추출(Purposeful sampling)이라고 하며, 질적연구에서 활용할 수 있는 표본추출법 중 하나이다(Patton, 2002). 특정 환경, 사람, 사건 등을 의도적으로 선택함으로써 다른 선택으로 얻을 수 없는 중요한 정보를 얻도록 한다.

마지막으로 공공정책의 영향 확인의 효과성을 최대화 할 수 있는 대상지를 선정하였다. 한남지구는 입지적 측면에서 개발잠재력이 높은 곳이다. 강북도심과 강남과의 접근성이 양호한 곳이며, 활성화된 상업지역인 이태원관광특구와 한강변이라는 환경적 쾌적성을 지닌 곳으로 서울시 뉴타운사업지 중 사업유망지로 꼽히는 곳이다. 따라서 본 연구의 대상지는 뉴타운사업 지구지정과 장기 지연으로 인한 지역환경 및 구성원에 미치는 영향이 보다 다양한 측면에서 적극적으로 표출될 가능성이 높은 지역이다.

3.2. 내러티브 연구

본 연구는 한남지구의 주민들 및 뉴타운사업 관련자와의 면담기록을 토대로 한 정성적 연구이다. 뉴타운정책의 영향은 밖으로 표출된 것뿐 아니라 영향받는 사람의 내면에도 존재한다. 뉴타운 사업으로 인한 물리적 환경의 변화나 소송, 집회 등으로 표면화된 갈등은 밖으로 표출된다. 그러나 영향받는 개인들이 가지는 불만, 분노, 고통 등은 개인의 내면에 쌓여있다. 밖으로 드러난 것이나 드러나지 않은 것 모두 정량적 또는 수치적 자료로는 파악이 불가하기 때문에 그들과의 면담기록을 자료로 삼았다.

이에 본 연구는 이러한 면담자가 말한 내용을 담은 면접자료를 바탕으로 연구자가 그 의미를 재구성하는 내러티브 연구방식(narrative research)을 채택하였다. 내러티브란, “연속적으로 일어난 개별 사건을 조직하여 개별 사건의 의미와 중요성이 전체와의 관계 속에서 이해될 수 있도록 조직하는 것”이다(Elliott, 2005:3). 즉, 내러티브 연구는 면담대상자의 이야기를 바탕으로 그가 경험한 사건과 행동이 어떤 흐름으로 구성되고 조직되는지 연구자의 관점에서 재구성하고 그 의미를 파악하는 것이다. 내러티브는 분명한 연속적 질서를 가지고 의미있는 방식으로 사건을 연결하는 논의구조(discourse)로서, 연구의 대상과 사람들의 경험에 대한 통찰을 제공한다(Hinchman and Hinchman, 1997). 따라서 뉴타운정책의 대상이 되는 주민들과의 면담으로 구축된 내러티브 연구를 통해 뉴타운 사업의 진행과정에서

각 개인이 경험한 사건들과 그 사건들이 의미하는 바를 알아낼 수 있다. 또한 뉴타운 정책에 관여하거나 영향 받는 사람들의 경험과 인식이 담긴 면담 자료를 바탕으로 뉴타운 사업의 진행경과에 대한 중요한 현장지식(local knowledge)도 제공받을 수 있다.

면담자들이 말하는 내용은 이들에 의해 인지된 사건에 국한될 수 있다. 즉, 면담자에 의해 선택되고, 조직되며, 평가된 것이다. 하지만 뉴타운 사업의 객관적인 진행과정과 현장의 실태를 바탕으로 연구자는 의미있는 사실과 정보를 선별하여 취합할 수 있다. 면접대상자가 자신의 이야기를 말하면 연구자는 그들이 제공한 정보로부터 내러티브를 구축하는 데, 이때 다수의 면담내용 사이에서 발견되는 일관되고 정합성 있는 정보를 선별하여, 연결성과 질서를 가진 조직과 플롯을 만든다. 이때 연구자의 의도적인 정보선취에 따른 연구결과 왜곡을 방지하기 위해, 면담 내용과 관련된 객관적인 자료를 활용한다. 본 연구는 건축허가자료, 건축물대장, 통계자료, 소송자료 등을 통해 면담자료의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

내러티브는 보통 시작, 중간과 종결의 형식을 갖는데, Labov & Waletzky(1997; Elliott, 2004 재인용)에 의하면, ‘완전한 형식을 갖춘 내러티브’는 여섯 개의 요소로 구성된다: 초록(abstract, 내러티브 주제의 요약); 상황 소개(orientation, 언제, 어디서, 어떤 상황에 관한 이야기인가를 소개); 전개(the complicating action, 실제로 무엇이 일어났는가); 평가(evaluation, 화자가 부여하는 사건의 의미와 중요성); 결과(resolution, 결국 어떤 결과를 가져왔는가); 종결(coda, 현재의 관점으로 돌아와 맺는 마무리). 본 연구에서는 뉴타운 정책에 관련한 다수의 면담자료를 내러티브 요소로 구조분석하여 내러티브 플롯을 구성하였다.

면담자의 관점에서 이야기된 면담자료를 바탕으로 내러티브 플롯을 구성한 다음, 연구자는 이 내러티브를 통해 면담자의 경험을 그들이 속한 사회 전체의 맥락에서 재해석한다. Plummer(1995, Elliott, 2005 재인용)에 따르면, 내러티브는 그것이 생성된 현장뿐만 아니라 그와 관련된 사회와 연관되

어 나타나는 사회적 과정의 결과물로서 이해되어야 하며, 내러티브 연구는 면담 내러티브의 본문분석(textual analysis) 차원에서만 그치는 것이 아니라 사회학적 접근(sociological approach)이 함께 수행되어야 한다. 이에 본 연구는 한남지구에서 나타난 내러티브를 한남동 일대만이 아닌 용산구, 서울시의 변화와 비교하고, 서울시 정책이나 법제도와 같은 정책적 환경 변화 속에서 그 의미를 재해석하고자 하였다.

3.3. 자료수집방법

3.3.1. 주요 인물 심층면접

내러티브 연구방법은 개별사건을 연결하여 하나의 연속적인 결과로 보기 때문에, 한남뉴타운 지역에 대한 뉴타운정책의 영향을 살펴보는데 면담자들의 개별적 경험이 나타난 면접자료는 중요하다. 내러티브 구축을 위한 뉴타운 정책대상자의 상세한 경험과 정책에 관한 그들의 생각과 견해를 제공받기 위해, 심층면접을 주요한 자료수집방법으로 삼았다. 심층면접을 수행하는 질적연구에서 면접 대상을 선정할 때, 필요한 정보의 제공가능성 여부를 기준으로 한 ‘유목적적’ 표집을 통해 연구에 적합한 대상을 선정한다(Stainback & Stainback, 2002). 따라서 본 연구에서는 오랜 시간 해당지역을 경험하여 한남뉴타운사업 지구지정 전후 사정을 이야기해줄 수 있는 주민을 면접대상으로 정하였다.

사회·경제적 특성에 따라 다른 경험을 하는 다양한 지역 주민들을 연구 대상에 포함시키고자 하였다. 외부환경의 변화에 대처하는 능력은 개인의 신체적, 경제적 능력에 따라 상이하며(Smithson, 2008), 정책을 대하는 태도 또한 개인의 경험, 가치관, 성격 등에 따라 다르게 나타나기 때문이다(김길수, 1997). 이에 지역주민을 사회·경제적 특성, 이해관계에 따라 세분화하고, 세분화한 지역주민을 대변할 수 있는 한남지구 내 주민 조직을 파악하였다(그림 I-2). 지역 주민은 사회·경제적 특성에 따라 소유자와 세입자, 거주 소유자와 부재 소유자, 주택 소유자와 상가 소유자, 자산형 소유자와

생계형 소유자, 주택 세입자와 상가 세입자, 일반 세입자와 취약계층으로 세분화할 수 있다. 이들을 대변할 수 있는 지역사회 조직은 뉴타운사업주체인 조합 및 추진위원회, 사업추진 비상대책위원회, 사업반대 비상대책위원회, 상인회, 세입자대책위원회, 주민센터 복지팀이 있다. 한남지구에 결성된 주민조직은 표 I-2와 같다. 한남지구 내 주민조직의 주요인물을 심층면접 대상으로 선정하였다. 주민 조직의 주요 인물을 섭외하여 면담하였으며, 면담자의 소개를 통해 추가로 면담대상자를 확대해 나갔다.

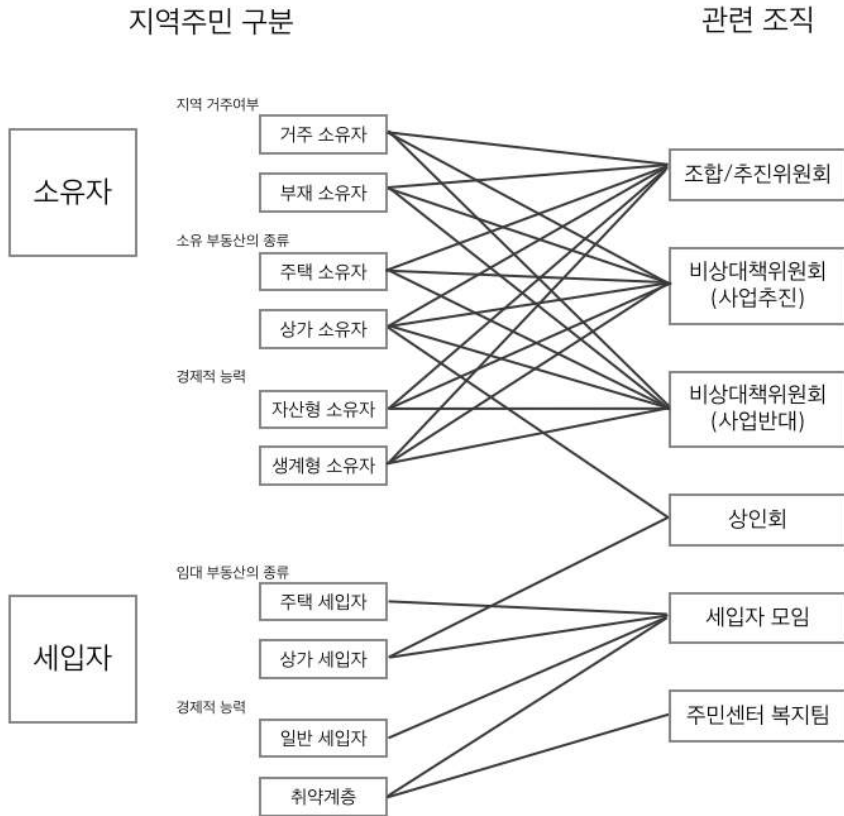


그림 I-2. 지역주민의 구분과 관련 조직

표 1-2. 한남지구 내 이해관계 주민 조직

구분	한남지구 내 주민조직
조합/추진위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 한남뉴타운 재정비 주민협의회(인터넷 모임) • 1구역 추진위원회 • 2구역 조합 • 3구역 조합 • 4구역 조합 • 5구역 조합
비상대책위원회(추진)	<ul style="list-style-type: none"> • 신동아아파트 사업촉진위원회(4구역) • 정상화모임(5구역) • 사업촉진위원회(5구역) • 바른길모임(5구역)
비상대책위원회(반대)	<ul style="list-style-type: none"> • 한남뉴타운재개발 반대 연합 모임 • 1구역 재개발 반대 비상대책위원회 • 2구역 재개발 반대 비상대책위원회 • 4구역 재개발반대 모임 • 신동아아파트 촌치위원회(4구역)
세입자 모임	<ul style="list-style-type: none"> • 한남뉴타운 세입자 권리찾기(인터넷 모임)
상인회	<ul style="list-style-type: none"> • 보광재래시장 번영회 • 이태원관광특구연합회

먼저, 다양한 토지 등 소유자들을 대변할 수 있는 주민 조직의 대표자를 면접대상자로 선정하였다. 한남지구 내 활동하고 있는 주민 조직은 재개발 사업의 추진에 관한 이해관계로 형성된 사업을 추진하는 조합 및 추진위원회, 사업의 추진을 원하지만 현 집행부에 반하는 비상대책위원회, 사업에 반대하는 비상대책위원회가 있다. 이들 조직의 장은 해당 사업에 대한 이해도가 높을 뿐만 아니라 각 뉴타운사업 구역을 대표하는 인물들로, 각 구역의 상황과 각 구역 주민들의 실상에 대하여 높은 관심을 갖고 파악하고 있을 것으로 생각하였다. 따라서 뉴타운사업지구 지정으로 인한 영향을 1차로 파악하기 위한 피면담자로 적합하다. 각 단체의 장을 우선 면담대상자로 면

답을 요청하고, 단체장의 면담이 불가능할 경우 단체장으로부터 다른 피면담자를 소개 받았다. 이때 단체장과 유사한 정도의 이해도를 갖는 사람을 요청하며 조합의 경우 대의원 이상의 임원을 대상으로 하였다.

또한, 한남지구에는 한남뉴타운지역의 주민 모임인 ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회’가 형성되어 있다. 이는 인터넷 포털 다음(Daum)의 카페로 2003년 7월 ‘보광동재개발 주민협의회’라는 이름으로 현 2구역의 한 조합원에 의해서 개설되었다. 현재 회원수 3,966명의 카페로 ‘한남뉴타운 소유 조합원들의 모임’이며 ‘한남뉴타운의 조속하고 투명한 개발을 지향하며 한남뉴타운 관련 각종 개발정보를 공유하는 공간’이다. 뉴타운사업지구로 지정된 후 여러 사업관련 사안에 대하여 공동으로 대응하였으며, 조합이 구성된 후 주민협의회 차원의 공동 활동은 점차 줄었으나 각 구역별 또는 공동 게시판 등을 통해 의견교환은 활발하게 이루어지고 있었다. 이에 이 모임의 대표자를 주요 면접 대상자로 선정하였다.

다음은 한남지구의 세입자를 대변할 수 있는 조직의 대표를 면접대상자로 선정하고자 하였다. 2008년, 전(前) 용산구의원을 주축으로 ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’라는 온라인 모임이 형성되었다. 이 조직은 2013년까지 활발하게 운영되었으나 현재 유명무실화된 상태이다. 해당 구의원은 현재 활동을 하지 않고 있으며, 면담을 요청하였으나 거부하였다. 이에 보광동 세입자이자 한남지구를 지역구로 활동하고 있는 현 구의원을 세입자 대변 주요 면담대상자로 선정하였다. 해당 구의원은 9년 이상 한남지구 내 거주하고 있는 세입자로서 자신의 경험과 함께, 해당 지역구 구의원으로서 지역 내 세입자가 뉴타운사업으로 인하여 받고 있는 영향에 대하여 다양한 정보를 제공해줄 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 세입자 중 사회·경제적 취약계층은 사회복지 지원체제 안에 있는 주민들로, 이들을 대변할 수 있는 주민센터의 복지팀 공무원을 면담하였다.

한남지구 내 상인조직의 대표를 지역상인을 대변하는 면담대상자로 선정하였다. 한남지구 내 상인조직은 보광재래시장번영회와 이태원관광특구연합

회가 있다. 보광재래시장변영회는 보광재래시장 상인들 간 친목도모와 상가 변영을 목적으로 설립된 조직이다. 보광재래시장²⁾은 1950년대 후반 설립되어 현재까지 지속되어온 시장으로, 이 상인회는 뉴타운사업으로 인한 영향 뿐 아니라 해당 지역의 상권에 관한 역사적 정보를 구득하기에도 적합한 면담대상이다. 이태원관광특구 연합회는 이태원관광특구 뿐만 아니라 이태원 지역의 엔틱가구거리, 문화의 거리 등 한남뉴타운사업지구 내에 속해있는 상점들이 회원사로 등록되어 있는 상인조직이다. 이태원관광특구 연합회는 한남동과 이태원동 지역의 상권 자료를 구득하기에 적절한 대상이다.

추가로 지역 내 파출소를 면담 대상으로 정하였다. 파출소는 지역을 순찰하고 지역 주민의 치안을 담당하는 시설로, 지역 주민과 밀접하게 관계하고 있기 때문이다. 한남지구를 주요한 관찰지역으로 담당하고 있는 보광파출소를 선정하였다.

면담대상자는 총 23명이 선정되었으며, 심층면접 참여자의 특성은 표 I-3과 같다. 면접 참여자 중 부동산 소유자는 13명, 세입자는 6명이었는데, 이는 지역 조직의 대부분이 소유자로 이루어져 있고 세입자모임은 운영되고 있지 않아 세입자에 대한 접근이 상대적으로 어려웠기 때문이었다. 부재지주를 제외한 대부분의 면접 참여자는 16년 이상 장기거주한 주민이며, 영업기간이 짧은 상인은 한남지구 내 신생 상권에 입주한 상인이다. 사업추진조직이나 반대조직을 면담 대상으로 선정하여 면접자의 사업에 대한 태도가 의도된 부분이 있으나, 그 외 면접 참여자의 사업에 대한 태도는 의도하지 않은 결과이다. 면접 후 사업찬반에 대한 의견을 요청한 결과, 찬성 3명과 반대 5명이었으며 일부 의견제시를 거부한 면접자도 있었다.

2) 보광시장은 1950년대 후반 보광동 원주민 홍순언씨에 의해 설립되었다. 1975년 서울시의 무허가시장 양성화계획에 의해 시장 허가를 받아 합법화되었으며, 이때 도시계획법에 따라 시장부지로 결정되었다. 1983년 서울시 유통근대화 작업의 일환으로 재래시장 근대화 사업이 추진되어 지하1층과 지상3층으로 이루어진 현 상가형태의 시장으로 변모하게 되었다. 원래는 70여개의 점포가 운영되었으나 IMF이후 22개만이 남았으며, 시장 상인 대다수가 30-40년간 이곳에서 장사를 해오던 이들이다. (서울역사박물관, 2008:71,147)

표 1-3. 심층면접 참여자의 특성

구분	소속 조직 및 지위	성별	연령대	소유권	거주 주택유형	거주 /영업기간	사업에 대한 태도	비고
박**	주민협의회 회장	남	50대	소유자	-	28년	찬성	2015년 이사나감
한**	2구역 조합 임원	남	40대	소유자	상가주택	40년 이상	찬성	부동산업
조**	3구역 조합 임원	남	40대	소유자	-	-	찬성	도로지분소유
민**	4구역 조합장	남	60대	소유자	다가구 주택	30년 이상	찬성	다가구 주택 임대
이**	5구역 비대위원장	남	70대	소유자	단독주택	28년	찬성	-
이**	반대연합 비대위 임원	남	70대	소유자	상가주택	30년 이상	반대	상가 임대
김**	4구역 반대비대위 임원	남	70대	소유자	상가주택	30년 이상	반대	상가 임대
장**	2구역 반대비대위 임원	남	70대	소유자	다가구 주택	16년	반대	-
김**	보광산악회 회장	남	40대	소유자	단독주택	30년 이상	찬성	노래방 영업
연**	-	여	50대	소유자	다가구 주택	18년	찬성	다가구주택 임대
윤**	구의원	남	60대	세입자	다가구 주택	26년+8년	-	이사나갔다 다시 들어옴
고**	-	남	50대	세입자	다가구 주택	17년	반대	지역파출소 근무 경험
소**	통장	여	40대	세입자	다가구 주택	18년	반대	-
김**	보광재래시장 번영회 대표	남	60대	소유자	아파트	-	찬성	외지거주
김**	이태원 관광특구 연합회 부회장	남	70대	소유자	-	-	반대	한남지구 거주, 1구역 사업반대
강**	이태원 관광특구 연합회 홍보부장	남	20대	-	-	-	반대	한남지구 부동산 5년 운영경험
임**	B목재사 사장	남	50대	소유자	상가주택	30년 이상	반대	한남지구 거주
길**	C옷가게 사장	여	60대	세입자	아파트	8년이상	-	한남지구 인근 거주
박**	G베이커리	여	30대	세입자	-	2년이상	-	외지거주
유**	가죽공방	남	30대	세입자	-	2개월	-	외지거주
정**	파출소 경사	남	40대	-	-	-	-	-
조**	주민센터 복지팀 주무관	여	40대	-	-	-	-	-
김**	주민센터 복지팀 주무관	여	30대	-	-	-	-	-

면접조사는 2014년 6월, 2015년 7월~9월, 2016년 3월과 8월에 진행되었다. 2014년 6월의 면접은 파일럿 형식으로 이루어졌으며, 그 결과를 바탕으로 연구 방향과 면접 내용을 재구성하였다. 본격적인 면접조사는 주거소유자와 주거세입자를 대상으로 2015년 7월부터 시작하였다. 2016년 3월 거주민에 대한 보완조사를 하고, 상인 면접은 같은 해 8월에 진행하였다.

면접은 면접대상자에 따라 약 30분 정도로 짧게 진행된 경우도 있었지만, 대부분 약 1시간 반에서 2시간 정도가 소요되었다. 연락처가 확보된 면접대상자의 경우, 면접 전 미리 연락하여 면접대상자가 이야기하기 편한 시간과 장소에서 면접을 진행하였다. 사전 연락시, 면접 목적과 내용을 개략적으로 미리 알려 면접에 준비할 수 있도록 하였다. 면접은 구체화된 질문이 아닌 “뉴타운사업 지정 이후 어떻게 지내세요?”, “뉴타운사업은 어떻게 진행되고 있나요?”와 같은 일반적인 개방형 질문으로 시작하였다. 면접대상자에게 뉴타운사업지구 지정 이후 어떤 변화를 겪고 있는지에 대한 대답을 자연스럽게 이끌어내고자 함이었다. 뉴타운사업 추진 현황과 같은 객관적인 정보부터 뉴타운지역에 사는 불편, 그동안 뉴타운사업으로 인하여 받은 불이익, 관련 행정기관에 대한 불만 등 각 주체가 경험하고 있는 주관적인 사례까지 다양한 주제가 이야기되었다. 주민들의 자유로운 이야기 후, 준비한 질문지에서 빠진 내용을 추가 질문하였다. 면접이 끝난 후에는 소정의 사례를 하였다. 각 면접은 사전양해를 구하여 녹음하였으며, 수집된 녹음 내용은 파일로 전환하여 문서화하였다. 면접 내용의 전사는 면접이 끝난 후 단시일 내에 시행하여 정확한 자료의 분석과 이해를 하고자 노력하였다.

3.3.2. 추가 활용자료

본 연구에서는 한남지구에 대한 건축활동 행정자료, 건축물허가대장 및 등기부등본 등 건물 행정자료, 통계자료, 관련 보고서, 관련 회의록, 소송자료, 사진 등 다양한 자료를 활용하였다. 자료수집을 다각화(triangulation)하여 심층면접조사의 분석 내용을 뒷받침하고자 하였다. 이러한 자료들과 면접조사 내용은 상호 보완의 성격을 갖는다. 객관적인 행정자료나 문헌자료

는 면접조사 응답자에 의해 편향될 수 있는 내용을 보완 또는 수정할 수 있으며, 문헌에서 발견할 수 없는 부분들을 면접조사를 통해 파악할 수 있다. 또한 면접내용과 관련된 수치자료, 문헌자료들은 내러티브의 구축 과정에서 연구자가 작성하는 이야기의 구성요소로 사용될 뿐 아니라 작성된 이야기의 의미를 평가하는 잣대로 활용될 수 있다.

특히 문헌자료 중 ‘용산뉴타운개발조사특별위원회’의 회의록을 사용하였는데, 이 위원회는 한남뉴타운사업을 중점적으로 다룬 용산구의회 특별위원회이다. 2009년 한남지구 재정비촉진계획이 수립되면서 사업추진이 본격화되자, 2010년 9월 용산구의회는 한남뉴타운사업의 추진현황과 문제점을 파악하고 개발과정에서 발생될 우려가 있는 지역주민의 재산권 침해를 방지하고 민원을 해소하고자 하는 목적으로 특별위원회를 구성하였다. 2010년부터 2014년까지 총 16회의 회의가 운영되었으며, 회의는 한남뉴타운사업 관련 공무원의 업무보고와 구의원의 질의로 진행되었다. 각 회의록과 회의참고자료는 당시 한남뉴타운사업의 추진현황, 주민민원 상황, 사업 관련 소송, 한남뉴타운 내 공가 문제 등을 담고 있다. 이를 통해 한남뉴타운사업의 진행과정과 그 과정에서 발생한 문제들을 알 수 있었으며, 이러한 문제들에 대한 구의원 및 공무원의 태도도 파악할 수 있었다.

관찰조사는 한남지구의 지역 분위기, 활성화 정도와 물리적 노후정도를 파악하는데 효과적이다. 본격적인 조사를 시작한 2014년부터 수시로 방문하여 한남지구의 지역 특성, 변화를 관찰하였으며, 물리적 환경의 유지관리 활동 변화를 살펴보기 위해 인터넷 포털의 로드뷰 서비스를 사용한 사진을 관찰 비교하는 방법도 병행하였다.

앞서 주민조직에서 언급하였던 온라인 주민모임인 ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회’, ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’를 포함하여 한남지구에는 여러 온라인 주민모임이 형성되어 있었다. 이러한 온라인 모임에 각각 회원으로 가입하여 온라인상에서 주고받는 주민들의 대화를 관찰하였다.

표 1-4. 한남뉴타운사업 관련 온라인 주민모임

구분	인터넷 카페명 및 인터넷 주소
사업찬성 주민모임	한남뉴타운 재정비 주민협의회 (http://cafe.daum.net/bddd)
	한남 3구역 조합 카페 (http://cafe.daum.net/hannam333)
	한남 3 재.촉진구역개발 추진위원회 (http://cafe.daum.net/bkriver)
	한남5재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합 (http://cafe.daum.net/hannam005)
사업반대 주민모임	한남뉴타운 2구역 존치모임 (http://cafe.daum.net/itaewon1267)
세입자 모임	한남뉴타운 세입자 권리찾기 (http://cafe.daum.net/hnnnotown)

표 1-5. 조사 방법 및 자료

조사 방법	자료
심층면접	<ul style="list-style-type: none"> • 인터뷰 녹취자료
행정자료 및 문헌 검토	<ul style="list-style-type: none"> • 용산구 건축허가자료(2000-2014) • 건축물허가대장 • 표본추출 건물의 등기부등본 • 인구학적 통계자료 • 서울시 사업체 조사자료(2000-2014) • 용산구의회 용산뉴타운개발특별조사위원회 회의록(2010-2014) • 한남뉴타운 관련 계획도서 및 보고서 • 한남뉴타운 관련 소송자료 • 언론보도자료
관찰조사	<ul style="list-style-type: none"> • 한남지구 방문 관찰 • 한남지구의 건물 사진(인터넷 포털 로드뷰) • 한남뉴타운 관련 온라인 주민모임의 게시물 및 댓글

Ⅱ. 서울시 뉴타운정책과 분석의 틀

1. 서울시의 뉴타운정책

1.1. 뉴타운정책의 배경과 도입

불량하다고 인식된 주택을 집단적으로 철거하여 재개발하는 주택재개발 정책은 시대적 상황에 따라 진화해왔다. 1960년대 시민아파트 건설로 시작하여 1970년대 ‘무허가불량 주택개량에 관한 임시조치법’의 제정을 통해 무허가 불량주택에 대한 철거재개발을 도입했다. 이때 철거재개발의 목적은 주로 국공유지와 사유지에 불법적으로 건축된 무허가 불량주택지역(squatter)을 정비하기 위한 것이었다. 빈약한 공공재정의 한계 속에서 자력재개발, 수복재개발 등의 이름으로 소단위 재개발을 시도했던 초기의 사업 방식은 1980년대 들어 경제 성장에 따른 중산층의 주택수요와 맞물리면서 ‘합동재개발’이라고 불리는 보다 큰 규모의 전면적 철거재개발방식으로 진화했다.

대단위 주택재개발은 경제 성장에 따른 중산층의 폭발적인 주택수요에 따라 무허가 불량주택 개량 수단을 넘어 주택공급의 수단으로서 자리잡고, 서울을 아파트 숲으로 변모시킬 정도로 서울의 주거환경 변화에 큰 영향을 미쳤다(김광중·윤일성, 2001). 2003년까지 서울에는 총 342개 주택재개발 사업구역(1,494만㎡)이 지정되었고, 이는 서울시 주거지 전체면적(30,124만㎡)의 약 5%로 서울시가 적극적으로 철거재개발을 펼쳐온 결과이다(서울시, 2004). 또한 주택재개발 사업구역의 평균 규모는 4.3만㎡로 대규모 집단적 철거재개발을 계획하였다. 낮은 재정착률, 지역커뮤니티 붕괴 등 철거재개발에 대한 다양한 비판에도 불구하고, 서울시는 세입자 대책을 보완하면서 적극적인 철거재개발 정책을 확대해 나갔다. 토지소유주들은 주택재개발이 가져다주는 경제적 이익과 주거환경 개선 때문에 적극적으로 철거재개발을 지

지해왔다.

뉴타운정책은 기존의 주택재개발을 보다 대규모로 계획하고 적극적으로 추진하기 위한 정책으로, 서울시가 2003년 도입하였다. 뉴타운정책은 2002년 서울시장 선거에서 이명박 후보의 강남·북 균형발전 공약을 통해 등장하였다. 이명박 후보가 강남·북 균형발전을 핵심 공약으로 내세운 배경에는 당시 강남지역의 아파트 가격 급등에 따른 강남·북 지역격차에 대한 비강남 지역 주민의 고조된 위화감 표출에 있었다. 강남지역의 아파트 가격은 1990년대 초반 급등한 후 하락세를 보이다가 다시 상승하기 시작하여, 2000년대 초반에는 5년 사이 평당 가격이 1,000만원에서 3,000만원을 넘어서는 급등 현상을 보였다. 아파트 가격의 폭등은 고소득층 주거지역인 강남3구를 중심으로 나타났고, 아파트 가격의 상승이 미미했던 강북지역을 비롯한 비강남3구지역의 주민들이 겪는 상대적 박탈감 및 소외감은 언론에서 사회문제로 조명을 받았다.

서울시는 이명박시장의 취임 직후 곧 뉴타운정책을 입안하여 발표하였다. 2002년 7월 지역균형발전추진단이 구성되었고, 같은 해 10월 ‘뉴타운 개발계획’과 ‘균형발전촉진지구사업’을 주요 골자로 하는 ‘지역균형발전 추진계획’이 발표되었다. 뉴타운사업은 청계천복원사업, 대중교통체계 개편사업 등과 함께 서울시의 중점사업이 되었다. 뉴타운정책의 핵심내용은 강북 지역의 노후 주거지를 보다 적극적으로 재개발하여 강남수준의 주거환경을 갖춘다는 것이었다. 즉, 기존의 주택재개발사업 보다 대규모로 노후지역을 재개발하여 기반시설과 공공시설을 획기적으로 확충하겠다는 것이고, 이를 위해 서울시가 직접 계획을 수립하고 기반시설과 공공시설은 서울시가 주도하여 설치하겠다는 것이었다(남진 외, 2004). 이는 서울시의 주도로 주택개량과 주거환경을 종합적으로 개선하겠다는 종합계획적(comprehensive), 청사진적(master-planning) 접근이었고, 마스터플랜을 수립하고 이를 주도적으로 실현하겠다는 하향적(top-down) 계획이었다고 볼 수 있다.

뉴타운정책을 추진하기 위해 서울시는 2003년 ‘서울특별시 지역균형발전

지원에 관한 조례'를 제정하였다. 지역 간 균형발전을 위해 필요한 경우 뉴타운지구 또는 지역균형발전촉진지구를 지정하여 개발지원을 할 수 있도록 하였으며, 구청장이 시장에게 사업지구의 지정을 요청할 수 있도록 하였다. 뉴타운사업의 시행은 도시개발법, 도정법, 택지개발촉진법 등 개별법에 의한 사업시행방식과 절차를 따르도록 하였다. 또한 민간부문의 참여를 최대한 유도하기 위해 기반시설의 설치 및 재정지원, 세제감면 등을 할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 조례는 뉴타운을 '주거중심형', '도심형', '신시가지형'의 세가지로 구분하여 지정하고, 기반시설이 취약한 부도심, 지역중심, 지구중심 지역을 '균형발전촉진지구'로 지정할 수 있도록 규정하였다. 이 조례에 근거하여 2002년 10월 1차로 '주거중심형'으로 성북구 길음뉴타운, '도심형'으로 성동구 왕십리뉴타운, '신시가지형'으로 은평구 은평뉴타운 등 3개의 시범뉴타운지구가 지정되었다.

그러나 서울시 조례를 근거로 한 뉴타운 정책의 추진으로 지원범위, 상위법과의 관계 등 한계가 나타나자, 서울시는 중앙정부에 뉴타운특별법의 제정을 건의하였다(서울시정개발연구원, 2005; 이승주, 2006). 서울시는 특별법을 통해 적극적인 철거재개발을 추진하기 위한 지구지정 요건 완화, 재개발을 촉진하기 위한 인센티브 제공, 은평뉴타운과 같은 미개발지구의 개발을 위한 도시개발법의 적용, 기반시설의 설치를 위한 중앙정부의 재정지원 등을 확보하고자 하였다. 강남·북의 지역격차가 사회적 문제로 부상되고, 자신들의 지역을 뉴타운으로 지정해달라는 시민들의 민원이 고조되면서 정부, 여당, 야당은 모두 뉴타운특별법의 제정에 협력하였다. 당시 건설교통부와 여당이었던 열린우리당은 '도시구조개선특별법안'을 마련하였고, 이명박 시장이 소속된 한나라당은 서울시의 특별법안을 보완하여 법안을 마련하였다. 제안된 법안은 국회의 논의과정에서 '도시재정비 촉진을 위한 특별법(도촉법)'으로 명칭을 변경하여 2006년 7월 1일 제정, 발효되었다.

도촉법의 핵심내용은 '재정비촉진지구'를 지정하고 이 지역에 대해 '재정비촉진계획'을 수립한 후, '재정비촉진사업'을 추진한다는 것이다. 도촉법에

규정된 ‘재정비촉진지구’는 기존의 도정법에 따른 재개발지구보다 지구지정의 공간적 범위가 대규모인 뉴타운을 의미하는 것이었다. 이는 재개발지역의 과감한 확대를 통해 노후주택을 대대적으로 철거하고 새로운 주거타운을 개발하여 종합적인 환경개선을 이루겠다는 정책목표가 서울시와 국가에 의해 공유되었음을 의미한다. 뉴타운사업에 대한 이 같은 국가의 동의와 지원에는 당시 여당과 야당이 모두 의견을 같이했다.

이에 따라 서울시의 뉴타운사업은 서울시 전역으로 확대되어 서울시의 대표적 노후 불량주거지 재개발정책으로 자리잡게 되었다. 구청장의 신청에 의해 지정되는 뉴타운사업은 각 구청장의 선거공약으로 활용되어 경쟁적으로 추진되었다. 그 결과 서울시 25개 자치구 중 19개 구에 1개 이상 지정되었다. 2003년에는 본 연구의 대상지인 약 110만㎡에 이르는 한남뉴타운 등 12개의 2차 뉴타운지구가 발표되었고, 은평, 왕십리 등 시범사업이 본격적으로 착공되었다. 2005년 말에는 이문, 휘경 등 10개 지구가 추가지정되고, 2007년 창신·송인지구를 포함하여 총 26개의 뉴타운사업지구가 지정되었다. 이는 총 면적 약 2,400만㎡로 서울시가화 면적의 약 6.6%에 해당하며, 총 25만 가구가 거주하고 있는 지역이다. 정치적 배경에서 강남·북 불균형 해소를 위한 강북 주거지 재개발로 시작된 뉴타운사업은 단기간에 서울시 전역에 영향을 주는 재개발사업으로 확대되었다.

표 II - 1. 서울시 뉴타운사업지구 지정 현황(2007년 기준)

구분	지구명	위치	면적(㎡)	지구지정일	지구유형
시범 (1차) 뉴타운 (3)	은평	은평구 진관내동 일대	3,492,421	2002.10.23	신시가지형
	길음	성북구 길음동 일대	1,249,793		주거중심형
	왕십리	성동구 하왕십리동 일대	337,200		도심형
2차 뉴타운 (12)	돈의문	종로구 평동 일대	200,297	2003.11.18	주거중심형
	한남	용산구 한남동 일대	1,095,800		주거중심형
	전농·답십리	동대문구 전농동 일대	905,833		주거중심형
	중화	중랑구 중화동 일대	510,517		주거중심형
	미아	강북구 미아동 일대	979,780		주거중심형
	가재울	서대문구 남가좌동 일대	1,073,000		주거중심형
	아현	마포구 아현동 일대	1,088,000		주거중심형
	신정	양천구 신정동 일대	688,985		주거중심형
	방화	강서구 방화동 일대	508,914		주거중심형
	노량진	동작구 노량진동 일대	739,766		주거중심형
	영등포	영등포구 영등포동 일대	226,006		도심형
	천호	강동구 천호동 일대	412,485		주거중심형
3차 뉴타운 (11)	수색·증산	은평구 수색·증산동 일대	897,090	2005.12.16	주거중심형
	신길	영등포구 신길동 일대	1,469,910	2005.12.16	주거중심형
	북아현	서대문구 북아현동 일대	899,302	2005.12.16	주거중심형
	거여·마천	송파구 거여동 일대	738,426	2005.12.16	주거중심형
	이문·휘경	동대문구 이문·휘경동 일대	1,013,398	2006.01.26	주거중심형
	상계	노원구 상계동 일대	647,578	2005.12.16	주거중심형
	장위	성북구 장위동 일대	1,867,851	2005.12.16	주거중심형
	신림	관악구 신림동 일대	527,790	2005.12.16	주거중심형
	흑석	동작구 흑석동 일대	894,740	2005.12.29	주거중심형
	시흥	금천구 시흥동 일대	721,416	2005.12.29	주거중심형
	창신·송인	종로구 창신·송인동 일대	846,100	2007.04.30	주거중심형

자료: 서울시, 2010, 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록, p. 33 “뉴타운 지정현황 및 추진현황”



그림 II-1. 뉴타운사업지구 지정 현황(2007년 기준)

1.2. 뉴타운정책의 공공개입 수단

서울시는 관련 법에 근거하여 다양한 수단을 통해 뉴타운사업의 원활한 추진을 적극적으로 지원하였다. ‘도시 및 주거환경정비법’의 정비사업 도입, 지구지정 기준 완화, 사업지구 내 개별건축 제한, 조합제도를 통한 사업시행, 세입자보호제도, 공공관리자제도 등이 뉴타운정책의 주요한 공공개입수단이다.

1.2.1. ‘도시 및 주거환경정비법’의 정비사업 도입

뉴타운정책의 대상지역은 별도의 사업수단이 있는 것이 아니라, ‘도시 및 주거환경정비법(도정법)’에 의한 주택재개발, 주택재건축, 도시환경정비사업 등 기존의 사업수단을 활용한다. 한남뉴타운 지역이 노후주거지인 만큼 이 가운데 가장 보편적으로 적용되는 사업수단은 주택재개발사업이다. 그러므

로 뉴타운사업은 기존의 도정법에 의한 주택재개발 사업구역을 보다 광범위하게 지정한 것으로 볼 수 있다. 이 때문에 대다수의 주거중심형 뉴타운사업구역이 이전부터 지정되어 있는 다수의 주택재개발 사업구역을 포함시켜 공간범위를 확대한 것이었다. 한남뉴타운지역도 기존에 지정되어 있던 주택재개발 사업구역을 광범위하게 확대하였다.

1.2.2. 지구지정 기준 완화

서울시 균형발전 조례는 뉴타운사업지구 지정에 관한 구체적인 기준이 미흡하였다. 서울시의 뉴타운사업지구는 기초자치단체장인 구청장이 지구지정 기준에 적합한 지역을 선정하여 신청하고, 광역자치단체장인 서울시장의 지정하여 결정하였다. 이때 사업지구 지정 기준은 주거중심형의 경우, ‘노후 불량주택이 밀집되어 있어 재개발이 필요하거나 재개발 사업이 추진되고 있는 지역으로서, 도로, 공원 등 도시기반시설이 취약하여, 동일 생활권 전체를 종합적으로 개발하지 않고 부분적으로 개발할 경우, 도시기능이 악화될 우려가 있는 지역’이었다(서울시 균형발전 조례 제6조). 노후불량 주거지로서 주변 지역과 함께 통합적 개발이 필요한 지역으로 개발의 시급성과 파급효과, 개발계획의 적정성, 자치구와 주민의 추진의지, 권역별 지역 간 형평성 등에 따라 지구를 지정하도록 하였다.

지자체의 재개발 필요성 판단에 의해 광범위하게 지정된 사업지구는 실제 도정법에 의해 사업이 시행되면서 기존 도정법의 사업구역 기준을 충족시키지 못하였다. 이에 기존 일반법을 우선할 수 있는 특별법 수준의 도촉법을 통해 사업구역기준을 완화하여 적용할 수 있도록 하였다. 재정비촉진지구 지정 후 촉진계획을 수립하면서 촉진구역을 결정하게 되는데, 주택재개발사업으로 시행되는 재정비촉진구역의 경우, 호수밀도, 과소필지, 접도율의 지정요건을 20%의 범위 안에서 완화하여 지정할 수 있었다.

표 II-2. 완화된 재정비촉진사업 구역 지정 요건

구분		노후건축물	과소필지	주택접도율	호수밀도(호/ha)
지정 요건	기준	60% 이상	50% 이상	40% 이하	60호 이상
	완화	-	40% 이상	48% 이하	48호 이상

기준: 한남재정비촉진계획 수립 당시 서울시 도시 및 주거환경정비 조례 제4조(2009년)

서울시의 경우 다음의 기준 중 2개 이상에 해당하는 지역에 한하여 재정비촉진구역의 지정이 가능하다: 구역 내 전체 건축물 중 노후건축물 60% 이상, 구역의 전체 필지 중 과소필지 40% 이상, 주택접도율 48% 이하, 호수밀도 48호 이상(표 II-2). 이러한 구역지정 기준완화는 재개발이 필요한 불량주거지의 선별보다 구역지정 행위자체의 원활을 위한 것으로, 서울시가 적극적으로 광범위한 지역을 철거재개발하려고 한 정책 의도가 나타나는 부분이다. 이러한 기준 완화로 광범위한 규모의 사업구역이 다수 지정될 수 있었다.

1.2.3. 개별건축 억제

뉴타운사업지구지정이 이루어지면, 공공은 행정 규제를 통해 개별건축을 억제한다. 우리나라의 재개발사업지구에 행해지는 ‘건축행위 제한’이라는 제도적 장치는 비경제적인 건축행위 및 투기수요의 유입 방지를 목적으로 재개발사업 예정 지역의 건축 및 개발 행위에 대한 법적 규제이다. 건축행위 제한은 지구 내 건물의 노후도를 유지시킴으로서 사업추진을 원활하게 하려는 공공의 의도이기도 하다. 이러한 행위제한은 기존 도정법에 의한 정비사업에서도 시행되어 온 것으로 뉴타운정책에 의해 강화되었다. 뉴타운사업지구의 경우 건축법에 의해 행위를 제한하였고, 촉진계획 수립 전의 도시재정비촉진지구는 도정법에 의한 예정구역보다 제한 행위의 범위를 확대하였다.

행위제한의 근거 법령은 건축법, 도정법 및 도축법으로, 각 법령에 의한 제한 내용은 다음과 같다. 건축법 제18조 2항에 따르면, 특별시장·광역시장·

도지사는 도시계획 상 필요에 의해 시장·군수·구청장의 건축허가를 제한할 수 있다. 해당 지역 내 건물의 신축·증축·개축·재축, 건물의 이전, 대수선, 용도변경, 허가·신고사항의 변경 등이 제한 가능한 행위이다. 이러한 건축허가의 제한기간은 2년 내로 하되, 1회에 한하여 1년 내의 기간 동안 연장이 가능하다(건축법 제18조 4항).

도정법은 정비예정구역과 정비구역에 대하여 각각 건축행위 및 개발행위를 제한한다. 정비예정구역에서는 국토해양부장관, 시·도지사, 또는 시장·군수는 비경제적인 건축행위 및 투기수요의 유입 방지를 위하여 건축물의 건축과 토지의 분할에 관한 행위를 제한할 수 있다(도정법 제5조 7항). 3년 이내의 기간 동안 행위의 제한이 가능하며, 1회에 한하여 1년 범위 안에서 연장이 가능하다. 정비구역으로 지정이 되면 도정법 제5조 제1항과 동법 시행령 제13조의 4에 따라 행위가 제한된다. 시장·군수의 허가를 받아야 하는 행위는 건축물의 건축, 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목의 벌채 및 식재 등이다.

표 II-3. 재개발사업구역 내 법적 행위제한

구분		건축법	도시 및 주거환경정비법		도축법	
			예정구역	정비구역	축진계획 전	축진계획 후
건축물의 건축	신축					
	증축					
	재축					
	개축					
	건축물의 이전					
대수선						
용도변경						
허가·신고사항의 변경						
공작물의 설치						
토지의 분할						
토지의 형질 변경						
토석의 채취						
물건을 쌓아놓는 행위						
죽목의 벌채 및 식재						

도축법은 재정비촉진지구 지정과 재정비촉진계획 수립에 따라 개발행위 및 건축활동을 제한한다(도축법 제8조). 재정비촉진지구에서는 지구지정 고시일부터 재정비촉진계획 결정 고시 전까지 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조’에 따른 개발행위의 허가가 금지된다. 이때의 개발 행위는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석의 채취, 토지 분할, 녹지지역, 관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위 등을 말한다. 재정비촉진계획이 수립된 후에는 계획 결정 고시일부터 재정비촉진계획의 내용에 적합하지 않은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 할 수 없다.

1.2.4. 조합제도

뉴타운사업지구 지정으로 나타나는 또 하나의 도시계획적 조치는 소유자 위주의 조합 설립이다. 뉴타운사업은 도정법에 의한 정비사업을 도입하여 도정법에 의한 조합제도를 준용하였다. 공공이 직접 정비사업을 시행하는 경우도 있으나, 대부분의 정비사업에서는 지역주민들이 조합을 이루어 정비사업을 시행한다. 이때 조합원의 자격은 토지 등 소유자에 한정된다. 도정법에 따라 토지 등 소유자는 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하고, 이를 통해 조합을 설립하여 사업을 진행하게 된다. 사업구역 내 전체 토지 등 소유자의 과반수가 사업추진을 동의할 경우 추진위원회 승인이 가능하고, 75%이상의 소유자가 동의할 경우 조합을 설립할 수 있다(도정법 제13조, 16조, 19조).

추진위원회는 추진위원장 1인과 감사로 구성되며, 조합 설립을 위한 업무를 수행하게 된다. 조합 설립 후, 조합에 의해 사업이 시행되지만 조합의 업무 집행 및 주요한 의사결정은 조합임원에 의해 수행된다. 조합임원은 조합장, 이사, 감사 등으로 구성되며, 이들의 임기는 3년 이하의 범위에서 조합 정관으로 정할 수 있으며 연임이 가능하다. 조합장은 조합을 대표하고 그 사무를 총괄한다. 조합장은 조합원으로 구성되는 총회를 소집하여 사업 시행에 필요한 주요한 사항을 총회의 의결을 거쳐 결정한다. 이때 조합원은

총회에 직접 참석하여 의견을 제시하거나, 참석이 불가능할 경우 서면 또는 대리인을 통하여 의결권을 행사할 수 있다.

1.2.5. 세입자 보호제도

토지소유자에 의한 재개발사업 결정으로 자신들의 의지와 상관없이 이주를 해야 하는 세입자를 보호하기 위해 주거 및 보상대책 관련 규정이 법에 마련되어 있다. 재정비촉진계획을 수립할 시 임대주택 건설 등 촉진지구에 거주하는 세입자를 위한 주거대책을 마련해야하며(도촉법 제9조 제1항의 13), 세입자의 주거안정을 위하여 공급되는 주택의 일정 비율을 임대주택으로 건설해야 한다(도촉법 제30조, 31조).

강제 이주를 하게 되는 세입자에게 보상을 하도록 되어 있는데, 이때 보상은 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(공토법)’에 따라 이루어진다. 세입자는 지구지정 공람 공고일 3개월 이전부터 거주한 세입자가 보상대상이며, 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상받는다(공토법 시행규칙 제54조 제2항). 상가세입자에게는 최소 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 3개월분의 영업 손실을 보상해준다.

1.2.6. 공공관리자제도

이전까지 재개발에서 공공의 역할은 지구지정과 계획 수립에 국한되었으나, 서울시는 공공관리자 제도를 도입하여 추진위원회 구성 및 정비업체 선정 지원까지 공공의 역할을 확대하였다. 당시 재개발, 재건축사업은 주민으로 이루어진 조합에 의해 추진되는 바, 조합의 전문성 부족과 자금 조달 능력 미비 등으로 사업시행과 관련한 대부분을 정비업체 등 관련 업체에 의존하였다. 재개발사업 추진과정에서 조합-건설회사-정비업체 사이의 관행과 그로 인한 비리가 빈번하게 발생하였고, 이는 조합원 간의 갈등으로 이어져 사업 추진의 장애요인이 되었다. 서울시는 공공관리자 제도를 통해, 공공이 적극적으로 대응하여 재정비촉진계획 결정 이후부터 조합설립추진위원회 구성 및 승인까지의 과정을 관리하고자 하였다.

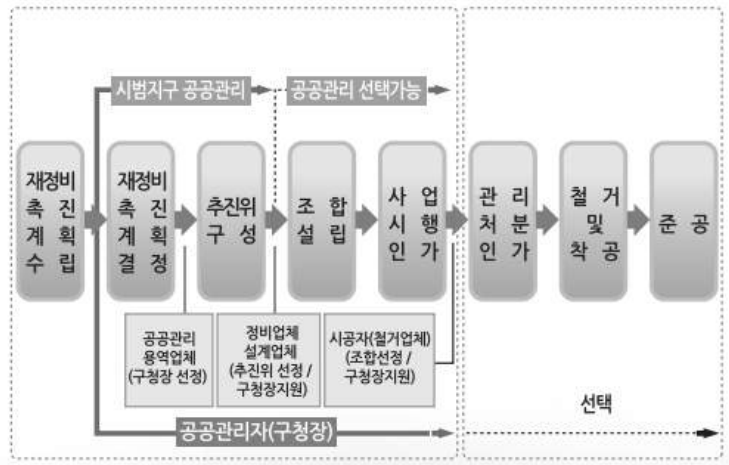


그림 11-2. 공공관리자의 역할 범위

자료: 용산구, 2009, 한남재정비촉진사업 주민설명회 자료, p.16

공공관리자는 정비업체 선정, 추진위원회 임원(위원장과 감사) 선출을 위한 주민 직접선거 시행 등 사업절차를 지원한다. 시범지구의 공공관리는 추진위 구성단계까지 지원되지만, 주민이 원할 경우 조합 설립 및 사업시행인가 등 이후의 과정도 공공관리를 통해 추진할 수 있다. 본 연구 대상지인 한남뉴타운 사업지구를 시작으로 공공관리자제도가 시행되었다.

1.3. 뉴타운사업의 지연

서울시에 의해 대대적으로 추진해온 뉴타운정책은 재정비촉진사업의 본질적인 문제와 더불어 2000년대 말 국제적 금융위기에 따른 부동산 시장의 위축으로 사업 추진에 어려움을 겪었다. 뉴타운정책은 광역계획을 목적으로 하여 촉진지구의 단위가 과대(過大)하였고, 이러한 과대 사업지구가 단기간에 과다(過多)하게 지정되어 사업의 추진을 어렵게 하였다. 또한 도촉법을 통해 재정비촉진지구의 지정 조건을 완화하여 실제 사업구역 지정시에는 요건에 미달하는 상황도 출몰하였다(장남중·양재섭, 2008:64-66; 조명래, 2010). 또한 재개발사업에서 빈번하게 발생하는 가옥주와 조합, 세입자, 건설업체, 지역자치단체 등 다양한 이해집단 간의 개발이익, 보상 등을 둘러

싼 끊임없는 갈등으로 사업의 추진이 지연되었다. 여기에 미국 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 사태로 촉발된 2008년 세계 금융시장의 위기는 우리나라의 경제에도 영향을 미쳐, 부동산경기의 침체로 이어졌다. 주택가격의 하락, 미분양 증가 등으로 뉴타운사업의 개발이익에 대한 기대가 낮아지자 사업추진은 더욱 어려워졌다. 게다가 2009년 용산참사가 발생함에 따라 이를 기점으로 대규모 일괄 개발에 대한 비판과 반성을 경험하였다.

이에 2002년 시작된 서울시 뉴타운사업은 2012년 현재, 다수의 사업구역이 미시행된 채 정체되어 있었다(표 II-4). 서울시 정비사업 통계자료에 따르면, 뉴타운사업구역 중 사업이 완료된 구역은 전체의 8.9%정도 밖에 되지 않았다. 사업시행인가를 받지 못한 미시행 상태인 구역이 73.4%였으며, 그 중 1/3이상은 구역지정만 된 채 추진위원회조차 구성되지 못하고 있었다.

부동산 경기회복의 가능성이 희미하고 사업의 추진도 요원해지자 뉴타운 사업에 대한 회의의 목소리가 높아졌으며, 2011년 진보성향의 박원순 서울 시장이 취임하면서 서울시 재개발정책은 큰 변화를 갖게 되었다. 서울시는 2012년 1월 서울시 뉴타운·정비사업 신청책구상을 발표하고 뉴타운출구전략을 세웠다. 토지 등 소유자가 아닌 거주자 중심의 개발 및 사업성과 전면철거방식이 아닌 마을만들기 중심으로 사업방향을 전환하고자 하였다.

표 II-4. 서울시 뉴타운사업의 추진현황(2012년 3월 기준)

구분	미시행				시행중				완료	합계
	구역 지정	추진위 구성	조합 인가	소계	사업시행 인가	관리 처분	착공	소계	준공	
구역수	66	53	63	182	18	14	12	44	22	248
비율 (%)	26.6	21.4	25.4	73.4	7.3	5.6	4.8	17.7	8.9	100.0

자료: 서울시 정비사업 현황(2012.3)

서울시는 기존 뉴타운 및 정비사업구역 중 사업추진이 더딘 곳은 구역지정을 해제하고 소규모의 대안적 정비사업을 추진하는 한편, 사업이 비교적 잘 추진되는 곳은 속도를 낼 수 있도록 지원하는 방안을 제시하였다. 뉴타운사업구역은 실태조사 대상과 갈등조정 대상으로 구분되었다. 사업추진 속도가 느린 구역은 실태조사를 하고, 뉴타운사업의 추진여부를 주민들이 결정하도록 하였다. 실태조사는 각 사업지역의 재개발 요건을 재점검하고 사업성을 분석하는 방식이었다. 실태조사 후에는 그 결과를 주민에게 통보하고 이를 바탕으로 주민들에게 사업의 추진 또는 해제를 선택하도록 하였다. 또한 갈등조정 대상지구에 갈등조정관을 파견하여 주민 의견을 청취하도록 하였다. 주민갈등에 의해 사업추진이 지연되는 지역은 갈등 해소를 도와 사업추진을 도모하고자 하였다. 그 결과, 2013년 10월 창신·송인 뉴타운지구가 해제되었고, 뉴타운사업지구 해제가 현실화되었다.

서울시가 뉴타운출구전략을 시행하였으나 여전히 대다수의 사업구역이 뉴타운정책의 영향 하에 있다. 기존 사업구역 중 14.5%인 29개 구역만이 해제되었으며, 나머지 구역 중 약 50%인 90개 구역은 여전히 미시행 상태로 남겨져 있다(표 II-4). 이들 구역은 지구지정 후 10여년이 되도록 사업추진이 지연되는 동안, 건축허가 제한을 받아왔으며 사업을 둘러싼 이해관계 집단 간 갈등과 철거 예정으로 인한 이주 불안 등 커뮤니티의 불안정한 상태가 지속되어 왔다. 본 연구가 주목하는 대상은 이러한 사업지연지구이다. 서울시의 적극적인 정책개입으로 재개발사업이 예정된 노후주거지역이 사업이 지연되는 동안 나타난 변화양상을 살펴보고자 하였다.

표 II-5. 서울시 뉴타운사업의 추진현황(2015년 6월 기준)

	계획 수립	추진위 구성	조합 설립	사업시행 인가	관리 처분	착공	준공	청산	합계
구역수	32	31	27	39	14	10	27	4	184
비율 (%)	17.4	16.8	14.7	21.2	7.6	5.4	14.7	2.2	100.0

자료: 서울시 정비사업 현황(2015.6)

2. 뉴타운정책과 사업지연의 영향에 대한 선행연구 고찰

2.1. 뉴타운 정책의 의도하지 않은 결과

공공정책의 투입은 시장 실패의 보완과 공익 실현으로 정당성을 확보하지만, 이러한 공공의 개입은 항상 바람직하게 여겨지지 않는다. 경제학에서는 시장의 실패 자체가 정부개입을 정당화해주지 않음을 강조한다. 시장의 실패로 인하여 생긴 비효율성을 시정한다는 명목으로 정부가 개입했을 때 언제나 더 좋은 결과를 얻을 수 있다는 보장이 없기 때문이다. 또한 정부개입이 반드시 공익을 대변하지 않는다. 정책을 결정하고 시행하는 정부는 재선을 노리는 정치가나 고액 봉급과 같은 높은 직위를 노리는 관료로 구성된 이익집단으로 공공의 이익보다는 자신들의 이익을 우선으로 한다는 것이다(Buchanan & Tullock, 1962; 정승일 외, 2007 재인용). 따라서 시장의 실패 뿐 아니라 정부의 실패도 나타날 수 있다고 지적한다. 정부의 개입 그 자체가 비효율성을 가져오는 원인이 될 수 있을 뿐 아니라, 개입의 효과가 엉뚱한 방향으로 나타날 수도 있다.

뉴타운정책 또한 공공개입의 정당성을 확보하고 이를 법으로 명확히 하며 투입되었으나 그 결과는 긍정적이라고만 이야기할 수는 없다. 우선 사업이 완료된 구역은 8.9% 밖에 되지 않으며, 저소득층의 주거공간 멸실, 낮은 원주민 재정착률 등 부정적인 결과를 낳고 있었다. 본 연구대상지를 포함한 대다수의 사업지구는 정책이 적용된 채 장기간 사업이 지연되고 있었으며, 지연되는 동안 정책으로 인한 여러 부작용을 경험하고 있었다. 정당성을 확보하고 투입된 정책이라도 의도한 결과에 이르지 않을 수 있다.

뉴타운 정책은 서울시장 선거라는 강한 정치적 배경에서 제안되었다(변창흠, 2008). 당시 야당인 한나라당의 서울시장 후보가 중앙정부의 신도시 위주의 주택공급방식에 반발하면서 기성시가지 재정비 방식을 통한 주택공급을 제안하였다. 서울시의 가장 심각한 도시문제를 강남·북 간의 격차라

보았으며 이를 해결하기 위한 대안으로 강북 지역에 대한 지원과 규제완화를 통한 강북지역의 재정비사업을 채택했다. 이 사업의 정당성은 강남지역에 비해 상대적으로 낙후된 강북지역의 개발 필요성에 있었다. 강남지역과 강북지역 간의 주택가격의 격차, 주거환경의 차이 등에서 나타나는 강북지역 주민들의 상대적 박탈감을 타깃으로 하여 서울시장에 당선됨에 따라 뉴타운 정책의 필요성에 대한 정치적인 정당성을 확보하게 되었다.

뉴타운 정책은 관련 법에 근거하여, 노후한 주거환경의 질적 향상 뿐 아니라 도시관리 측면에서 공공의 개입을 정당화하였다. 서울시의 뉴타운사업은 지역 간 균형있는 발전을 도모하고(서울시 균형발전 조례 제1조), 동일생활권의 도시기능을 종합적으로 증진함(서울시 균형발전 조례 제2조의 2)을 목적으로 하였다. 서울시는 강북의 노후주거지 재개발을 적극적으로 지원함으로써 강남·북간 불균형 문제를 해결하고자 하였다. 도촉법에서도 재정비촉진사업에 공공이 개입하는 근거를 사업의 목표를 통해 명시하고 있었다. 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 통해, 도시의 균형 있는 발전을 도모하고 국민의 삶의 질을 향상시키고자 하였다(도촉법 제1조).

뉴타운 정책은 공공 개입의 정당성에 대한 법적 근거를 갖추고 진행되었으나, 정책의 부작용은 지속적으로 제기되어 왔다. 김진애(2005)는 의욕만 앞선 뉴타운정책은 사회적으로 도시의 안정성을 흔들며 지역경제를 멎게 하는 등 지속가능한 개발방식이 아닌 정책적 부작용이 너무 많은 정책이라고 지적한다. 배경동(2007)은 정치적 목적으로 강북지역의 재개발을 실현하기 위해 완화조치를 남발함으로써 기존의 도시계획, 재개발정책과의 일관성을 상실하고 있어 서울시 내부에 난개발을 발생하고 있다고 비판하였다. 또한 윤인숙(2004)은 뉴타운사업이 지역균형발전을 목적으로 하기에 사람이 아닌 장소의 발전을 추구하여 임대료 상승을 야기하고 세입자의 주거불안을 심화하며 지역공동체의 파괴를 초래할 수밖에 없다고 지적한다. 세입자를 포함한 원주민의 축출, 소형저렴주택의 멸실 및 중대형 고급주택의 건설,

지가 폭등, 사회적 갈등 야기 등 기존 재개발 정책의 파생적 외부효과는 뉴타운 정책에서도 지속적으로 나타나고 있었다(변창흠, 2008; 김수현, 2009; 조명래, 2010). 대대적으로 시행된 정책에 비해 이를 실현하기 위한 제도나 수단이 불충분한 뉴타운 정책은 사실상 종전의 주택재개발 방식의 문제점을 그대로 반복하고 있으며, 오히려 더 심각한 후유증을 동반하고 있다고 볼 수 있다(조명래, 2010). 이들의 비판은 뉴타운 정책의 정당성에 대한 사회적 쟁점을 도출하고 있으며, 뉴타운 정책의 영향과 효과에 대한 근거 있는 논의기반 마련을 위한 후속연구를 요청한다.

주택재개발사업의 영향에 관한 연구는 주택재개발사업의 연혁만큼 다수 수행되어 왔다. 하지만 대부분 주택재개발사업의 완료 후 결과에 대한 분석이 주를 이루고 있으며, 정책의 의도하지 않은 결과에 대한 연구는 제한적이다. 먼저, 주택재개발로 인한 물리적 환경에 대한 영향을 분석한 연구로 주로 재개발사업의 완료 후 변화된 환경을 다루고 있다(송현영, 1994; 김태섭, 2001; 서익권, 2003; 도난영·최막중, 2006 등). 재개발 사업 이전의 주거 환경과 이후의 환경을 비교하거나 재개발사업 후 주거환경 및 주거만족도를 평가하고 있다. 노후 주거지역이 재개발계획에 의해 현대적인 주거공간으로 탈바꿈한 결과를 다루고 있으며, 재개발사업에 의한 물리적 환경의 영향은 대부분 긍정적이다.

주택재개발사업의 의도하지 않은 결과에 대한 연구는 사회·경제적 측면에서 제도적 문제제기를 통해 수행되어왔다. 철거재개발방식, 사업성 강조 등의 현행 주거지 정비사업의 특성으로 그 지역에 살고 있던 주민들이 사업 후에는 다른 곳으로 쫓겨 나가는 결과를 가져왔다. 이러한 철거민에 대한 사회문제가 커짐에 따라 주거지 정비사업의 영향에 관한 연구(조은·조옥라, 1988; 하성규·김태섭, 2001; 홍인옥, 2003; 도난영·최막중, 2006)는 원주민 재정착에 주목하여 왔다. 이들 연구들은 철거재개발방식으로 인하여 원주민이 받는 사회경제적 영향이나 재개발사업 후 재정착 주민들의 사회·경제적 특성과 주거만족도를 분석하여 당시의 재개발정책의 문제점을 지적하고 원

주민의 재정착률을 제고하기 위한 정책개선안을 제안한다. 이들의 연구를 종합하면 공통적으로 정비사업이 완료된 후 재개발 전에 비하여 물리적 주거환경의 수준은 향상되었으나 주거불안, 커뮤니티 붕괴 등 주민들의 사회·경제적 환경은 악화된 것으로 나타났다.

본 연구에서 주목하는 점은 뉴타운정책이 의도하지 않은 결과이다. 사업이 완료되지 않은 사업이 진행되지 않는 상황에서 뉴타운정책이 투입된 상태가 지속됨으로서 대상지역에 미치는 영향을 살펴보고자 하였다. 완료되지 못한 재개발정책의 물리적 환경에 대한 의도하지 않은 결과에 주목한 연구는 정운숙(2010)과 이상진(2015)이 있다. 정운숙(2010)은 주택재개발사업지구 지정에 의하여 자발적 주거 환경 개선이 제한된 상황에 주목하여 재개발사업지구와 일반주택지구의 주거변화를 비교하였다. 재개발사업구역의 지정이 야기하는 불확실성과 건축허가 제한이라는 법적 규제에 의하여 주민들의 자발적인 주거환경 개선 노력이 저하되는 것을 확인하였다. 이상진(2015)은 본 연구와 동일한 한남재정비촉진지구를 대상으로, 재정비촉진지구 지정 후 일정시점(2012년)의 물리적 환경의 상태를 관찰조사하였다. 재정비촉진지구는 철거를 전제로 지정되므로 신축 등의 개발행위와 환경개선 및 유지관리를 위한 투자까지 제한되어 물리적 환경이 전반적으로 쇠락할 것이라 가정하였다. 조사 결과, 전반적으로 물리적 환경이 열악하였으며 구역과 건물의 용도에 따라 노후 정도의 차이가 있음을 확인하였다. 본 연구는 뉴타운정책과 사업지연의 영향을 물리적 환경뿐만 아니라 사회·경제적 측면에서 보다 종합적, 심층적으로 살펴보고자 하였다.

2.2. 뉴타운사업지연의 영향

정비사업의 지연에 관한 연구는 대부분 사업이 지연되는 요인을 규명하고 사업기간을 단축하기 위한 대안을 제시한다(김호철, 1997; 안인항, 1997; 김호권, 2005; 이도길, 2011). 김호철(1997)은 1973년부터 1996년 사이 지정된 주택재개발사업구역 중 사업이 완료된 구역을 대상으로 사업구역의 크기와 사업소요기간 간 부의 영향이 있음을 밝혔으며, 이에 대한 정

책 대안으로 순환재개발방식의 도입과 공공의 재정적 지원을 확대할 것을 제안하였다. 안인향(1997)은 재개발사업시행기간의 장기화 원인을 주민 간 합의의 어려움, 복잡한 사업절차, 사업주체의 이해부족, 기부채납을 둘러싼 이견 등을 들고 있다. 김호권(2005)은 담당공무원의 전문성 결여, 정책변화 및 사업규제, 조합임원의 전문성 결여, 시공사 선정기준 및 절차의 불투명성 등을 제기하며, 전문성 강화, 정비사업전문관리업 제도의 개선, 정책의 일관성 유지 등을 강조하였다. 이도길(2011)은 허용용적률이나 토지이용도가 높은 3종 일반주거지역 등이 사업기간을 단축시키는 요인으로 분석하였고, 구릉지나 무허가건물비율, 사업구역 면적 등 대상지의 특성과 임대주택 비율, 60㎡ 이하 주택 비율 등 주민 재정작률 관련 정책을 사업지연 요인으로 도출하였다.

선행연구를 통해 재개발사업의 지연에는 대상지의 특성, 정책 및 제도, 용적률과 같은 경제성 요인 등 다양한 요인들이 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이러한 연구들은 사업의 지연에 미치는 요인을 분석하여 재개발사업의 촉진을 추구하거나 대안적 재개발방법을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 뉴타운사업의 지연 원인을 찾기보다 뉴타운이라는 대규모 철거재개발이 장기적으로 사업이 지연되면서 대상지역의 물리적 환경 및 지역 사회, 지역경제에 가져오는 정책의 영향과 결과에 주목하고자 하였다.

3. 분석의 틀

3.1. 정책대상의 반응 결과로서 정책의 영향

정책의 영향을 평가하는 것은 정책이 대상 집단에 미치는 영향을 검토하는 것이라 볼 수 있다(Nachmias, 1979; 노화준, 1986). 정책은 어떠한 형태이든 이것의 적용을 받는 사람과 집단에 대해 행태 상의 변화를 가져온다. 정책의 대상이 되는 행위주체들은 정책과 환경으로부터 자신들에게 유리한 관련 정보를 선취하여 그들의 준거체계에 따라 해석하여 행동할 것이다(김길수, 1997).

정책대상은 자신의 성격, 욕구, 과거의 경험, 가치관 등을 바탕으로 정책을 해석하고 평가한다(이학중, 1997). 또한 정책대상이 특정한 상황 속에서 그들에게 부과된 정책으로 인하여 발생하는 기대편익과 기대비용으로부터 기대순편익, 즉 기대효용을 주관적으로 계산하여 행동하게 된다(Kahneman & Tverscky, 1979). 정책대상의 개인적 특성에 따라 각자가 처한 입장에서 정책반응이 표출되는 것이다. 이에 뉴타운정책의 대상이 되는 지역주민을 사회·경제적 특성에 따라 세분화하고, 면담조사의 기준으로 삼았다.

지역 주민은 부동산 소유 여부에 따라 소유자와 세입자로 나뉜다. 부동산 소유 여부는 재개발사업지에서 조합원 자격을 결정하는 주요한 요소이다. 재개발사업의 시행자는 원칙적으로 토지 등 소유자로 구성된 조합이 되며, 추진위 및 조합설립, 사업시행인가 신청, 관리처분계획 등 주요한 사업 진행의 의사결정 과정에 조합원만이 참여할 수 있다. 지역사회를 구성하는 같은 주민임에도 부동산을 소유하지 않은 세입자는 재개발사업과정에서 철저하게 소외된다.

소유자는 지역 거주 여부에 따라 거주 소유자와 부재 소유자로 나뉜다. 재개발사업의 경우 개발 전후 시세차익을 목적으로 수차례에 걸쳐 소유권이 변동된다. 이렇게 변동된 소유자는 대부분 지역 내 거주하지 않는다. 이들

은 사업의 추진만을 목적으로 하기에 소유 건물의 관리뿐만 아니라 지역 커뮤니티에도 무관심하다. 주민은 ‘구역 안에 주소를 가진 자’를 의미하여(지방자치법 제12조) 부재 소유자는 지역 주민에 속하지 않지만, 외지인은 토지 등 소유자로서 조합원의 자격을 가지며 사업의 주요한 이해관계자이다.

소유자는 소유 건물의 종류에 따라 주택 소유자와 상가 소유자로 나누어 볼 수 있다. 주택소유자의 경우, 재개발 시 이주지원비를 받아 잠시 다른 거처로 옮겼다가 사업 후 입주하게 되지만, 상가소유자는 임대소득을 받거나 사업장을 직접 운영하다가 공사기간 동안 소득을 상실하게 되며 사업이 완료된 후에도 동일한 장소에서 영업을 할 수 없게 된다. 가치측면에서 보았을 때, 주택소유자는 현재 주택의 자산가치와 차후 얻게 되는 주택의 자산가치를 비교하여 자본이익을 고려하게 되지만, 상가의 경우 상가 자체의 자본이익 뿐 아니라 사업기간 동안의 영업이익, 사업 후 변화하게 되는 영업환경 등 보다 복잡한 요인을 갖고 있다. 주택과 상가라는 상이한 특성으로 주택소유자와 상가소유자는 서로 다른 관점을 갖는다.

마지막으로 소유자는 경제적 부담 정도에 따라 자산형 소유자와 생계형 소유자로 나눌 수 있다(최막중·김준형, 2006). 생계형 소유자는 재개발이 일어날 경우 월세가 소멸되어 생계에 타격을 입거나 재입주에 필요한 추가 부담금을 마련할 여력이 없는 반면, 자산형 소유자는 이를 감당할 경제적 능력이 있는 집단이다.

세입자는 해당 지역에 커뮤니티를 형성하고 거주하고 있는 주민이다. 우선 세입자는 임대를 하고 있는 부동산의 종류에 따라 주거 세입자와 상가 세입자로 구분할 수 있다. 토지 등 소유자와 달리 본인의 의사와 상관없이 타 지역으로 이주하거나 영업을 중단해야 한다. 주거 세입자는 생활기반을 상실하고 상가 세입자는 경제기반을 상실한다. 이에 관련 법에 의해서 주거 세입자에게는 이주비와 임대주택 분양권을 제공하고, 상가 세입자에게는 영업 보상을 하도록 되어 있다. 또한 상가 세입자는 임대보증금 외에도 법적으로 보장이 되지 않는 권리금 문제가 있어 주거 세입자와 구분된다.

세입자 또한 경제적 능력으로 구분된다(신중진·양우혁, 2009). 타 지역에 주택 등을 소유한 세입자나 상당한 금액의 보증금을 거치하고 있는 전세입자 등 경제력이 일정 수준 이상인 세입자로, 이들은 비록 비자발적 이주를 강요당하지만 이를 감당할 수 있다. 반면 취약한 경제력으로 인하여 주거이전이 불가능한 세입자가 있다. 이들은 대부분 공공의 복지지원 없이 생활이 불가능한 취약계층이다.

세분화된 정책대상 즉, 지역 주민이 나타내는 뉴타운정책에 대한 일차적 반응은 정책의 수용과 저항으로 볼 수 있다(김용락, 1991:6-7). 정책의 수용은 정책에 대한 긍정적인 지향을 정책 대상 개인이나 집단이 그들의 기대와 요구가 정책 내용과 부합하여 그들의 주체적인 판단에 의하여 정책을 받아들인다는 것을 의미한다. 반대로 정책의 저항은 정책에 대한 부정적인 지향으로 정책의 변경을 요구하는 정책 대상 개인이나 집단의 의도와 행동이다. 뉴타운사업을 둘러싸고 주민들 사이에서 찬반 논쟁이 나타나는 것이 바로 이러한 정책반응이다.

정책대상의 정책에 대한 반응은 이러한 수용과 저항의 일직선상에서 다양한 형태로 나타난다(김길수, 1997). 정책 환경이라는 특별한 상황에서 정책 대상은 각자의 여건에 따라 주관적 이익을 극대화하는 방향으로 행동하게 된다(이학중, 1997; Kahneman & Tversky, 1979). 정책에 대한 반응으로 행위지연과 대안 선택을 예측할 수 있다.

뉴타운정책의 장기화 상황은 상황적 미완료성에 의한 불확실성 상태라 볼 수 있다(윤정원, 1998). 뉴타운정책이 투입된 후 사업이 완료되기 전까지 대상지역은 불확실성에 놓여진다. 공공정책의 개입으로 주민 개인이 통제할 수 없는 상황 즉, 정책에 관련된 여러 주체들의 결정에 따라 변화가 일어나는 상황이 된다.

불확실성은 ‘주저’, ‘우유부단함’, ‘꾸물거림’ 등의 행위에 영향을 주는 용어로 개념화된다. 행위주체가 불확실성을 인지한 상황에서 확실성을 획득하

기 위한 행동을 적극적으로 취하지 않고 애매모호한 태도를 보이며 결과의 지연을 기대하여 행동을 지연시키는 것이다(Smithson, 2008; 조아라, 2014). 이러한 행위 지연은 불확실성을 다루는 주요 전략 중 하나이다(Lipshitz and Strauss, 1997:152-156). 본 연구의 사례와 같이 정책의 투입 후 지연되는 상황은 미래 불확실성을 높여 정책대상의 행위지연이 만연할 가능성이 있다. 철거가 언제 될지 모르는 상황에서 주택소유자가 주택의 개보수를 미루는 행위가 대표적이다.

또는 불확실한 정책 환경을 인정하고 전략적인 선택을 할 수 있다(Lipshitz and Strauss, 1997:152-156). 불확실한 상황이 장기화되면 불확실성을 인정하고 부정적인 결과를 줄이기 위해 자신에게 유리한 대안을 선택하는 것이다. 앞서 살펴본 행위지연은 선택을 하지 않고 미루는 소극적 행위라면, 이는 보다 적극적인 정책 대응 행태라 할 수 있다.

요약하면, 뉴타운정책의 대상이 되는 지역 주민은 사회경제적 특성에 따라 세분될 수 있으며, 이들은 각자 처한 여건에 따라 다양하게 정책에 반응할 것이다. 이러한 정책대상인 행위주체들의 다양한 반응은 지역사회에 변화를 가져올 것이다. 본 연구에서는 정책의 투입과 불확실한 상황에서 나타나는 행위주체들의 반응 결과를 정책의 영향으로 보았다.

3.2. 뉴타운정책과 사업지연의 영향에 대한 분석틀

정책의 영향은 정책이 지역사회에 미치게 되는 환경적 영향과 경제사회적 영향을 의미한다(Nachmias, 1979; 노화준, 1986). 뉴타운정책은 공간정책의 수단이나, 그 영향은 도시 공간의 다양한 측면의 여러 요인들이 상호작용하고 발생하는 결과이다. 본 연구에서는 뉴타운 정책의 영향을 물리적 환경, 지역사회, 지역경제의 측면에서 살펴보고자 하였다.

3.2.1. 물리적 환경에 대한 영향

도시계획에서는 쇠퇴지역, 저소득층 주거지 등으로 지역을 구분하고 재

개발사업지구를 지정한다. 서구에서는 이러한 지정이 부정적인 낙인효과를 가져올 가능성이 높은 것으로 이해된다(Glaster, 2007; Bourne, 1981). 해당 지역에 투자를 기피하게 만들어 노후를 방치하게 되기 때문이다. 그래서 쇠퇴지역으로 지정된 지역은 이른바 ‘선별전략(triage strategy)’을 통해 개선되지 못하고 방치되며(Metzger, 2000), 부동산이 노후하면 유지관리 비용이 증가하게 된다. 해당 부동산이 개선될 여지가 있으면 증가된 유지관리 비용을 부담한다. 하지만 해당 부동산이 쇠퇴지역에 위치하면 달라진다. 쇠퇴지역에서는 유지관리에 투자를 하더라도 가능성이 없다고 판단된다. 이에 부동산 소유자는 해당 부동산의 관리를 소홀하게 되고 새로운 지역을 찾아 이주한다. 제이콥스(2010) 또한 도시계획가가 만드는 슬럼지구지도는 지역에 정상적인 투자를 어렵게 하는 직접적인 역할을 한다고 지적한다. 은행의 대출 신용평가를 위한 지역 구분은 슬럼지구지도와 매우 흡사하다는 것이다. 도시계획가가 지정한 슬럼지구는 신뢰할 수 없는 지역으로 인지되어 대출을 어렵게 하고 지역 투자를 방해한다. 결국 슬럼지구는 쇠퇴가 악화되어 철거할 수밖에 없는 상황이 된다.

우리나라에서 뉴타운사업지구를 비롯한 재개발사업지구는 서구와 다른 특성을 갖는다. 재개발사업지구는 물리적 환경이 열악한 곳으로 시장에서 자연스런 개선이 어려운 지역이다. 이에 공공의 지원을 통해 재개발이 진행된다. 하지만 재개발 후 기대되는 개발이익으로 인하여 서구와 달리 재개발 사업지구에 대한 투자가 활발하다. 이는 재개발 후 미래의 지역에 대한 투자이다.

하지만 재개발지역의 현재에 대한 투자는 서구와 같이 억제된다. 앞서 살펴보았듯이 재개발사업지구로 지정되면 건축허가 또는 개발행위 제한이라는 제도적 규제가 작동한다. 이러한 도시계획적 조치는 해당 지역의 현 물리적 환경에 대한 투자를 방해하는 효과를 강화한다. 법적으로 건물의 갱신이 억제된다. 철거가 예정된 지역에서 현 주택에 대한 투자는 불필요한 것으로 인식된다. 노후 주택에 대한 유지관리 또한 소극적이 될 것이다. 재개

발사업이 시행되기 전까지 해당 지역의 물리적 환경은 열악한 상태로 방치된다. 게다가 뉴타운사업의 장기 지연은 미래 불확실성을 부가하여 낙후된 환경을 개선하고자하는 의사결정을 지연시킬 것이다. 이에 뉴타운사업이 장기간 지연되는 동안 노후한 환경은 더욱 악화되어 왔을 것이다.

본 연구에서는 뉴타운사업지구 지정으로 인한 건축허가 제한이라는 법적 규제와 불확실한 지역이라는 인식이 건물의 갱신활동과 유지관리 활동에 영향을 미쳐 전반적인 물리적 환경의 노후 악화를 야기함을 확인하고자 하였다. 뉴타운지구지정으로 인한 물리적 환경에의 영향은 세 가지의 측면에서 살펴보았다. 첫째는 개별 건물의 “건축활동”이고, 두 번째는 개별 건물의 “유지관리 활동”이며, 마지막은 앞의 두 결과로 발생한 공가이다. 주민들의 증언과 함께 건축물 허가자료, 포털의 로드뷰서비스, 공공의 공간관리자료 등 객관적인 자료를 덧붙여 설명하고자 하였다.

우선 뉴타운사업지구지정 이후 법적 규제의 효과를 살펴보고자 하였다. 2003년 한남뉴타운사업지구 지정 후 건축허가 제한이 이루어진 바, 실제로 건축활동에 변화가 일어났는지 확인하였다. 개별 건물의 건축활동은 건축법 2조에 규정된 ‘건축’의 개념인 건축물의 신축, 증축, 개축, 재축과 대수선, 용도변경을 의미한다. 용산구청의 건축물대장을 토대로 건축물의 건축활동을 연도별 자료로 구축하였다. 사업지구지정 전후를 비교하였으며, 지구지정 후 전개되는 양상을 관찰하였다.

두 번째는 뉴타운사업지구지정 이후 건물의 유지관리 활동의 변화를 살펴보았다. 주택 소유자와 임차인이 그들의 주택을 얼마나 잘 유지관리하는가는 물리적 환경의 쇠퇴 여부와 관련된다(Downs, 1981). 뉴타운사업지구 지정으로 인한 해당 지역의 불확실성 확산과 그로 인한 주민들의 유지관리 활동에 관한 행동 변화는 물리적 환경에 영향을 주었을 것이다. 건물의 유지관리에 대한 영향을 파악하기 위해 난수를 활용하여 대상지 내 건물을 무작위 추출한 후, 포털사이트에서 제공하는 로드뷰 데이터를 사용하여 과거 상태와 현재 상태를 비교하였다. 이를 통해 건물의 외관이 훼손된 채 여러

해 방치되고 있는지 개수되었는지를 확인할 수 있었다.

이때 주거건물과 상업건물을 구분하여 조사하였는데, 주거건물과 달리 상업용도의 건물은 경제적 생산활동이 일어나는 장소로 유지관리의 필요성에 대한 행위주체들의 인식이 차이가 있을 것이다. 선행연구에서도 주거와 상업 간의 관리 상태 차이가 확인된 바 있다(이상진, 2015). 관찰조사로 드러나지 않는 건물 내부의 유지관리 활동을 확인하기 위해 주민면접조사를 시행하였다. 뉴타운사업지구지정 이후 건물의 유지보수 실적과 함께 유지관리에 관한 의식을 직접 청취하였다.

건물의 갱신과 유지관리 활동의 감소는 부동산의 방치로 이어질 가능성이 높다. 서구의 쇠퇴지역에서 부동산의 방치는 지역 쇠퇴의 뚜렷한 양상 중 하나이다(Power and Mumford, 1999). 건물 노후의 악화로 유지관리 비용이 증가하면, 이용하는 것보다 이용하지 않는 것이 경제적인 상태에 이르게 되고 건물 사용에 대한 수요가 '0(zero)'가 된다. 이때 부동산의 방치가 나타나게 된다. 이러한 구조가 한국의 뉴타운정책지구에서도 나타나는지를 확인하는 것은 뉴타운정책의 영향을 보는 주요한 분석틀이다. 뉴타운사업지구지정 후 장기간 건물의 갱신과 유지관리 활동이 제한적으로 이루어지는 상황이 공가의 증가로 이어졌는지 확인하고자 하였다. 용산구청을 통해 한남뉴타운사업지구 공가자료를 구득하여 연도별 변화를 살펴보았다. 또한 공가의 공간적 분포를 통해 공가 발생의 확산 여부를 확인하고자 하였다. 주민 및 담당 공무원의 면접을 통해 공가 발생의 원인, 공가 발생의 대처 등을 조사하였다.

3.2.2. 지역사회에 대한 영향

정책은 사회를 변화시키고 그 영향은 의도적 혹은 비의도적, 긍정적 또는 부정적 등 다양하게 나타난다(이시재, 2002; Vanclay, 2002; 2003). 인구수, 인구구성, 인구이동 등 인구학적 변화를 가져오고 경제활동, 빈곤 등 경제학적 변화, 사회조직의 분리와 해체, 문화적 차별화 등 사회문화적 변

화를 가져온다. 개인과 지역사회가 이와 같은 사회변동을 겪으며 인식하는 경험이 사회적 영향이다.

- 지역사회 조직

뉴타운 정책과 같은 재개발 정책이 가져오는 주요한 사회변동은 지역사회 조직의 변화이다. 뉴타운정책의 개입은 새로운 주민조직의 형성을 동반한다. 재개발사업을 추진하기 위한 추진위원회나 조합이 도정법에 따라 형성된다. 사업추진 주민조직 외에도 재개발사업을 둘러싼 개인 혹은 집단의 이해 및 가치에 따라 다양한 주민조직이 새로이 결성된다. 사업의 추진은 찬성하지만 현재 사업을 주도하는 집행부의 운영방식이나 태도에 반대하는 비상대책위원회가 만들어진다. 사업 추진을 반대하는 주민은 사업반대 비상대책위원회를 조직하고, 재개발사업지의 주요한 거주자이나 실제 사업에서 배제되는 세입자들은 이주대책 및 보상에 대처하기 위해 세입자 대책위원회를 구성한다.

뉴타운정책으로 형성된 주민집단은 개인 간 혹은 집단 간 이해 및 가치가 배치되는 조직이다. 뉴타운사업이 진행되는 과정에서 이들의 갈등은 심화되어 물리적 충돌을 일으키기도 한다. 재개발사업지에서 사업추진 반대집회를 여는 장면이나, 사업을 강제로 이행하기 위해 철거용역회사를 이용하여 물리적 충돌이 발생하는 장면은 언론에서 자주 접한다. 또한 법적 소송으로 이어지기도 하는데, 구역지정 무효, 추진위원회 승인 또는 조합 설립 무효, 각종 총회 개최 무효 등 사업 관련 행정소송이 늘고 있다. 조필규(2010)에 따르면, 2007년 정비사업 관련 소송제기 건수는 12건이었으나 2009년에는 103건으로 증가하였다. 조합의 운영과정에서 나타나는 금품수수, 횡령 등에 관한 형사고발과 조합원 개인 간 진행되는 명예훼손 소송 등도 속하게 제기된다.

뉴타운사업과 같은 재개발사업에서 갈등은 불가피한 측면이 있다. 뉴타운사업은 오랫동안 주거지로서 기능하고 있는 기성시가지지를 대상으로 한다.

따라서 이해관계가 복잡하고 첨예하게 얽혀있다. 또한, 갈등은 언제 어디서든지 발생할 수 있는 보편적인 사회현상이며, 건설적인 문제해결의 촉진요소로서 긍정적인 사회과정으로 여겨지기도 한다(김용웅·차미숙, 1997: 42-43). 건설적인 갈등은 고정된 사고방식에서 벗어나 다양한 생각을 하게 하고 우리 사회에 혁신적 변화를 가능하게 한다(오세덕 외, 2013:240). 그러나 그동안 재개발사업과정에서 나타나는 갈등은 체계적 관리가 이루어지지 않아 긍정적인 요소로 작용하지 못하였다(장성환, 2010). 재개발사업의 추진과정에서 이해관계 집단은 단계마다 여러 차례의 “고비”를 거치며 집단 간 대립이 심화되었고, 이는 재개발사업의 장기화로 이어졌다(조은·조옥라, 1988).

표 II -6. 재개발사업의 이해관계집단에 따른 갈등유형과 갈등원인

구분	토지 등 소유자	임차인	시행 및 시공사	행정기관
토지 등 소유자	갈등Ⅰ : 경제적 요인, 개인적 성향, 가치관, 사업 추진세력의 태도나 운영방식	갈등Ⅱ : 강제이주, 임차인의 이주대책	갈등Ⅲ : 토지평가, 지분율, 이주비, 조합운영비	갈등Ⅳ : 구역지정, 사업시행여부, 각종 인허가, 기반시설이나 공공시설의 설치
임차인	-	갈등Ⅴ : 보상의 내용, 시기, 방법	갈등Ⅵ : 이주 및 보상대책, 분양 및 임대권, 권리금 문제	갈등Ⅶ : 세입자 보호 대책
시행 및 시공사	-	-	갈등Ⅷ : 사업비 부담, 분양지분 배분 등	갈등Ⅸ : 경제적 효율성과 공공성의 대립
행정기관	-	-	-	갈등Ⅹ : 정책목표의 상충

자료: 하성규·김태섭(2005:155-162), 장성환(2010: 58) 참고하여 재정리

다수의 선행연구에서 뉴타운사업과정에서 갈등은 복잡한 인과관계 속에서 다양하게 나타나고 있음이 확인된다(표 II-4). 토지 등 소유자, 임차인, 시행 및 시공사, 행정기관 등 다양한 관련 주체들이 대립하고 있다(홍인옥, 2004; 하성규·김태섭, 2005). 갈등은 서로 다른 목적을 갖고 있는 다양한 주체들의 이해관계가 대립될 때 발생한다. 이때 주체들 간의 대립뿐 아니라 동일 주체 내에서도 발생한다.

갈등요인으로서는 크게 경제적 문제와 제도적 문제로 구분할 수 있다(홍인옥, 2004). 경제적 요인은 과거 재산권이 새로운 재산권으로 전환되는 재개발사업 과정의 특성과 관련된다. 재산의 감정평가액, 추가부담금, 일반분양주택의 분양가 등이 조합원의 재산권과 관련된 갈등요인이다. 또한 세입자의 보상금과 보상방식, 국·공유지 불하대금, 조합 및 추진위원회의 운영비 등도 포함된다. 특히 사업 집행부의 운영비는 조합의 운영비리 또는 조합장 개인의 비리와 관련되어, 조합 내부 갈등을 조장한다.

제도적 요인은 구역지정과 관련한 문제, 주민 동의 절차 및 방식, 동의율 문제, 조합제도 문제 등이 해당된다. 구역지정의 경우, 지역에 대한 정확한 조사 없이 계획이 수립되면서 구역의 공간적 범위가 주민들 간 혹은 주민과 행정 간의 갈등 요인이 되고 있다. 형식적으로 이루어지는 주민동의절차와 사업의 원활한 추진을 위해 설정된 주민동의율 또한 갈등의 주요한 제도적 요인이다. 조합제도 역시 갈등의 요소를 내재하고 있다. 조합원의 자격을 토지 등 소유자로 제한하는 요건, 전문성이 부족한 조합집행부에 의해 사업이 추진되는 점 등은 갈등의 핵심요인 중 하나이다.

재개발사업에서의 갈등은 계획수립, 정비구역지정, 추진위원회 승인, 조합설립 인가, 사업시행 인가, 관리처분 및 이주 등 사업추진 단계별로 다른 갈등 양상을 보이지만, 사업추진 전 과정에 걸쳐 나타나고 있다(신동수, 2010; 홍의동 외, 2013). 초기 발생한 갈등이 해소되지 않은 상태에서 사업이 계속 진행됨에 따라 지역사회의 해체로 이어진다(주희선 외, 2014).

본 연구는 뉴타운정책의 개입으로 주민 조직이 이해관계를 지닌 주민집단들로 변화하고 사업이 진행되면서 이들 간 갈등이 발생하는 과정을 살펴보고자 하였다. 주민분화와 갈등을 통해 지역사회가 해체되는 과정을 볼 수 있다. 이에 뉴타운정책으로 인한 다양한 주체들의 갈등 중 지역 주민에 해당하는 토지 등 소유자와 세입자에 초점을 맞추어 분석하고자 하였다. 한남 지구는 추진위원회 승인 단계(1구역)와 조합설립 단계(2, 3, 4, 5구역)이다. 이 시기에는 토지 등 소유자 간 갈등, 즉 조합원 상호 간, 조합원과 집행부 간 갈등 발생 빈도가 높다(김성연 외, 2011, 박병옥, 2010)

또한 본 연구는 공공정책의 영향으로 제도적 요인에 따른 갈등을 분석하고자 하였다. 하지만 재개발사업에서 갈등은 경제적 요인과 제도적 요인이 복합적으로 작용하여 나타난다. 예를 들어, 조합원의 감정평가액과 추가부담금으로 사업을 반대하는 조합원이 발생하고, 사업반대가 있음에도 일정 동의율에 의해 사업이 추진되면서 갈등이 발생한다. 또한 조합 제도는 세입자를 배제한 채 사업을 추진하여 세입자 보상금과 보상방식 등에서 가옥주와 세입자가 대립한다. 이에 제도적 요인을 기준으로 갈등을 살펴보고 경제적 요인 또한 고려하였다.

- 지역구성원

뉴타운 정책의 또 다른 주요한 사회변동은 주민이동, 주민교체 등 지역구성원의 변화이다. 서구에서 지역의 물리적 환경 쇠퇴는 주민 이탈과 잦은 주민교체(turnover)를 초래한다(Power and Mumford, 1999). 철거 예정으로 노후한 물리적 환경을 방지하는 상황은 주거지로서의 인기를 낮추고 지역 평판에 부정적 이미지를 가져오게 된다. 주거지에 대한 낮은 수요는 공가발생과 함께 높은 주민교체율을 가져오게 된다. 이때 지역을 이탈하게 되는 주민들은 다른 지역으로의 이주할 여력이 있는 소득계층으로, 지역 내 남겨지거나 새로 유입되는 계층은 저소득층이 주를 이루게 된다.

도시생태학의 관점에서 잦은 주민교체는 주민들의 경제적 성장에 따른

더 나은 주거지로 이주로 보기에 도시의 긍정적인 변화 현상으로 해석되기도 한다(Pitkin, 2001; Temkin & Rohe, 1996). 그러나 주민교체가 갖은 해당 주거지의 안정성 측면에서는 회의적이다(Andersson and Brama, 2004). 높은 인구 교체율은 해당 지역사회에 대한 낮은 매력의 증거이며 사회적 쇠퇴의 원인이 되기 때문이다. 높은 주민교체율은 해당 지역 주민들의 사회적 응집력에 부정적인 영향을 준다(van Beckhoven, 2006). 단기거주를 목적으로 유입된 인구는 지역사회 네트워크에 투자하려 하지 않고 지역사회 활동의 참여 또한 저조하다(Feijten and Van Ham, 2009). 새로운 인구 유입과 원주민의 이탈, 기존 지역사회조직의 해체로 연결되는 지역의 과도기적으로 주민들은 더 이상 그 지역사회와 일체감을 갖지 않게 된다(허경미, 2012). 사람들이 모여 사는 곳에서 서로에 대한 신뢰를 바탕으로 공동체가 형성되는데 떠나고 싶어도 떠날 수 없는 사람만 남아 있고, 이익에 기반하여 일시적으로 들르는 사람들이 위주가 되는 지역에서 공동체가 존립하기 어렵다(김창석 외, 2005:354).

시장 논리에 입각하여 추진되는 한국의 재개발 방식은 주민교체를 조장한다(조은·조옥라, 1988; 하성규·김태섭, 2001). 지대차익을 통한 경제적 이윤추구가 사업추진의 동력이 된다(임서환, 2000). 재개발 후 기대되는 지대차익은 부동산 투기를 불러오며, 가옥주의 주택매매와 원주민의 이주를 유도한다. 부동산 투기로 교체되는 소유권자는 대부분 외지인으로 지역에 거주하지 않는다. 이에 이주 후 유입되는 대부분의 새로운 인구는 세입자이다. 재개발사업의 추진은 기존 주민을 대체하여 저소득층과 임대거주계층을 유입하는 결과를 가져온다.

이러한 한남뉴타운 사업지구의 사회적 변화는 물리적 환경에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 부재지주의 증가와 낮은 사회경제적 계층의 유입은 지역사회의 안정성 저하만이 아니라 물리적 환경의 질 저하도 가져온다(Friedrichs, 1993; Anderson, 1999). 부재지주의 비율이 높을수록, 주택 소유자의 소득이 낮을수록, 주택의 유지보수 가능성은 낮아진다(Grigsby,

1963; Sternib, 1966; Glaster, 1987 재인용).

본 연구는 뉴타운정책 이후 한남지구 지역구성원의 속성 변화를 살펴봄으로서 지역사회에 미친 영향을 분석하고자 하였다. 뉴타운사업지구지정 후 나타난 주민교체율을 통해 지역사회의 안정성을 살펴보고자 하였다. 주민교체 특성, 즉 세입자나 저소득층 등 주민계층의 변화, 부재지주의 증가를 살펴보고, 물리적 환경 변화양상과의 관계 속에서 분석해보고자 하였다.

- 사회·경제적 약자

사회적 영향은 영향을 받는 대상의 취약성에 따라 그 크기가 달라진다(이시재, 2002). 빈곤층은 환경변화에 적응하기 위해 필요한 사회적 경제적 자본이 한정된 계층으로 이들이 받는 사회적 영향의 크기는 크다(조은·조옥라, 1992; 국가인권위원회, 2004). 재개발사업 지구는 열악한 물리적 환경 특성과 그에 따른 낮은 주거비용으로 도시저소득층의 집단거주지역이다. 한남 지구는 뉴타운사업의 정체에 따른 물리적 환경 악화로 저소득층의 증가가 예상된다. 따라서 뉴타운사업의 사회적 영향을 살펴보고, 사회경제적 취약계층에 초점을 맞추어 다루고자 하였다. 주거지 변화의 불확실성, 쇠퇴의 가속화, 지역사회의 과도기적 상황에서 지역의 한계 계층이 증가되었는지, 이들에 대한 복지서비스는 어떠한 영향을 받았는지 등을 파악하고자 하였다.

3.2.3. 지역경제에 대한 영향

뉴타운 정책은 지역경제 측면에도 영향을 미친다. 뉴타운정책 대상지역은 대부분 주거지역이다. 하지만 근린생활시설을 비롯해 지역주민의 삶에 필수적인 상업시설이 위치한다. 한남 지구는 점포주택을 통해 근린생활시설을 제공할 뿐 아니라, 준주거지역과 일반상업지역이 포함되어 있다(전체 면적의 약 1.5%). 따라서 뉴타운정책은 한남 지구의 상업시설에 미친 영향도 상당할 것이다. 또한 앞서 살펴본 뉴타운 정책에 의한 물리적 환경과 지역사회의 변화는 근린상권을 비롯한 지역경제에 복합적으로 투영되어 영향을 미칠 것이다.

뉴타운사업지구 내 건축행위 제한은 소규모 건축 관련 지역사업을 위축시킬 가능성이 있다. 신축·증축·개축 등을 억제하는 것은 건축행위 수요를 직접적으로 감소시킨다. 주민들은 재개발에 대한 기대심리를 갖고 있어 노후주택의 보수에 소극적인 자세를 취하게 한다. 소규모 건설행위의 감소는 지역 내 철물점, 전기 및 보일러 설비업체, 개보수 업체, 영세 건축업 등 소규모 건축 관련 산업을 위축시킨다(서수정·임강륜, 2010, 서수정 외, 2012). 또한 건축행위 제한으로 점포의 내·외부 환경을 개선하지 못한 채 노후화가 가속되는 상황은 방문객 및 매출 변화 등 개별 점포에 영향을 미칠 것이다.

또한 경제적 영향은 사회변동과 관련되어 나타난다. 가구소득, 가구규모, 거주유형 등 가구의 특성은 가구의 소비패턴에 영향을 준다(주인숙·양세경, 1997; 반정호·김경휘, 2008, 이소정, 2007). 지역거주자의 연령구성, 소득계층 변화와 같은 사회적 변동은 결국 지역 구성원의 라이프스타일과 소비패턴의 변화를 야기한다. 인구의 연령, 성별 등 도시인구 특성의 변화는 상업기능의 전환을 포함한 도시산업구조의 변화를 가져온다(임추월·김준봉, 2013). 따라서 한남지구에서 예상되는 지역구성원 교체로 인한 사회적 변동은 지역상권의 변화를 가져올 것이다.

주택재개발에 의한 근린상권에 대한 영향은 주목되지 못하였다. 이는 주택재개발사업의 대상이 주거지역이며 지역 거주민이었기 때문이었을 것으로 짐작된다. 하지만 앞서 언급하였듯이 한남지구에는 근린상업시설이 상당수 포함되어 있다. 주택재개발사업의 근린상업에 대한 영향에 대한 연구는 윤한상(2006)에 의해 수행되었다. 주택재개발사업이 진행된 결과, 대상지역에 거주하는 주민의 소득계층이 상승하였다. 이러한 소득계층의 상승은 대형근린상업시설의 비율 증가로 이어졌다. 재개발사업으로 인한 주민특성의 변화와 근린상업시설의 대형화가 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 윤한상(2006)의 연구는 주택재개발사업의 완료 결과로 본 연구와 다소 거리가 있으나, 공공정책으로 인한 주민특성의 변화가 근린상업에 영향을 준다는 점을 확인할 수 있었다.

본 연구는 뉴타운정책으로 인한 지역상권의 영향을 물리적 환경 및 사회적 변동과 관련하여 살펴보고자 하였다. 뉴타운사업지구지정 이후 물리적 환경이 갱신되지 못하는 상황과 주민교체로 변화된 주민 특성이 지역상권에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 이에 건축 관련 산업을 비롯한 지역 산업의 변화를 살펴보고 주민특성에 따른 근린산업의 변화를 살펴보고자 하였다.

서울시는 뉴타운정책을 통해 적극적인 노후주거지 재개발을 시도하였다. 300개가 넘는 사업구역에 전면 철거 재개발이 예정되었다. 하지만 장기간 사업이 중단된 상태이다. 사업이 지연되고 있는 상황이지만 도시계획적 조치는 계속 이루어지고 있다. 본 연구는 그동안 정책 대상인 지역주민이 상황에 어떻게 대처하고 대응하고 적응해왔는지를 살펴보고자 하였다. 지역주민의 정책 대응 및 적응의 결과로, 정책대상지역을 어떻게 변화시켜왔는지를 물리적 환경, 지역사회, 지역경제 측면에서 이해하고자 하였다.

이러한 뉴타운정책의 영향은 그림 Ⅱ-3과 같은 개념틀로 정리될 수 있다. 본 연구는 다소 단순한 형태의 개념틀로 접근하였다. 이는 확고한 이론적 틀에 입각하여 도시의 작동과정을 살펴보는 것을 지양하고, 도시의 실재를 파악하는 데 보다 주력하였기 때문이다. 현실세계에 존재하는 도시의 작동과정은 특수한 것들의 독특한 조합 사이의 상호작용으로 이루어져, 기계적인 틀에 한정하여 관찰하기엔 너무 복잡하기 때문이다(제이콥스, 2010:573).

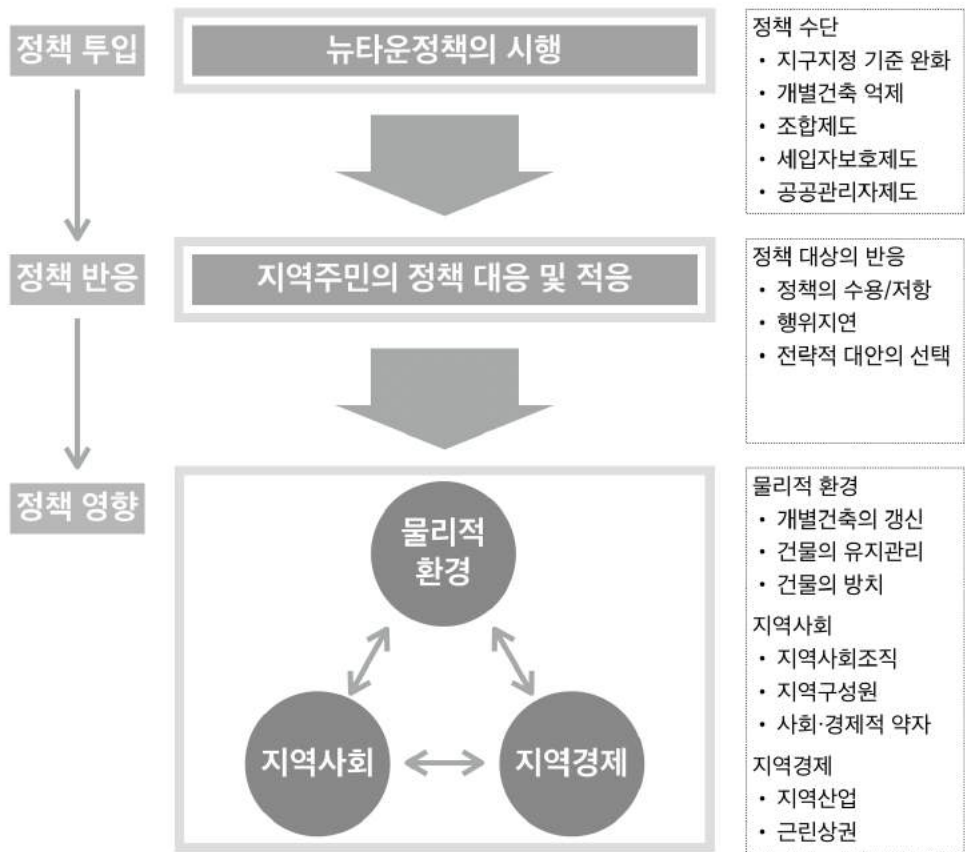


그림 11-3. 뉴타운정책 영향의 개념틀

Ⅲ. 한남동 일대 주거지 형성과 한남뉴타운 추진과정

1. 한남동 일대 주거지역의 형성과정과 성격

1.1. 저소득층 이주민들에 의한 불량주거지 형성

본 연구의 대상지인 한남동 일대의 불량주거지 형성은 해방 이후 서울의 인구 증가와 관련된다. 8·15 해방과 한국전쟁 후 국·내외의 피난인구와 농촌의 쇠퇴로 인한 이농인구는 정치와 경제의 중심인 수도 서울로 집결하였다(하성규, 1990). 한국전쟁 직후 1953년 75만 명이었던 서울인구는 1960년 244만명으로 크게 늘어났다. 이때 증가된 인구의 대부분은 정부의 원조가 필요하거나 정규직 취업이 어려운 도시빈민층으로, 하천변이나 산비탈에 대규모 판자촌을 형성하여 생활하였다(장세훈, 1987; 서울시정개발연구원, 2001). 이러한 판자촌은 서울시의 빈민주거대책으로 건설된 상이용사주택, 전재민주택(戰災民住宅) 등과 함께 도시빈민의 주거공간으로 확대 재생산되었다(장세훈, 1987).

연구대상지를 포함하는 용산 일대에 본격적으로 인구가 증가된 시기도 해방과 한국전쟁 이후이다(용산구, 1992). 서울로 이주해 오는 사람들은 구직하기 쉬운 서울역, 남대문시장, 군부대와 가까운 용산구 후암동 일대에 자리를 잡았다. 서울의 인구가 증가하면서 이주민의 공간적 범위도 점차 확대되어, 본 연구대상지역인 용산구 보광동과 한남동 일대에도 이주민이 유입되었다. 전쟁 직후 15만 여명이던 용산구의 인구는 1960년대에는 약 30만명 가까이 이르렀다.

한남동 일대 구릉지역은 대부분 무연고 분묘나 시영지였으며, 일제의 토지구획정리사업지구으로 계획되었던 한남지구가 방치된 곳이었다.¹⁾ 따라서

1) 일제강점기에 들어서 한남동 일대는 개발의 기회가 있었다. 조선총독부는 1937년 돈암지구, 영등포지구, 대현지구의 지정에 이어 1939년 한남지구를 비롯한 4개 토지구획정리사업지구를 지정하였다(손정목, 1990:283). 용산지역에 일본군의 군사기지를 구축하고 주변

한남동 일대는 이주민이 무허가로 주거지를 형성하기에도, 정부가 집단이주 단지를 조성하기에도 편이한 곳이었다. 해방 후 이북에서 넘어온 월남인과 일본, 만주 등 해외에서의 귀환 동포가 이러한 빈 땅에 판자집을 세워 정착하기 시작하였으며, 한국전쟁 후에는 더 많은 피난민들과 전재민들이 더 빠르게 지역을 채워나갔다(용산구, 1992). 빈 한남동 일대에 도시 빈민들이 집중되면서 슬럼형태의 주거지가 형성되었다.

당시 정부정책도 보광동, 한남동 일대가 슬럼 성격의 주거지로 형성되는데 일조하였다. 해방 후 국내·외 각지에서 귀환하거나 월남한 전재 동포들로 인구가 급증하자, 서울시는 1946년 전재민 수용주택을 신축하기로 결정하였다. 건축대상지로 용산구, 마포구, 영등포구로 지정하여 1947년부터 건축하기 시작하였다(경향신문, 1946년 11월 17일, 1947년 9월 26일, 11월 19일자). 당시 신문기사(경향신문, 1949년 11월 1일자)를 따르면, 용산구 보광동에도 전재민주택이 건설되었다.

또한 정부는 한국전쟁 후 상이용사들의 주거안정을 위한 집단정착촌을 조성하고자 하였다. 서울, 대전, 대구, 부산 등 전국 각지에 상이용사주택을 건설하였다. 전체 919동 중 230동을 본 연구대상지에 속하는 서울 보광동 지역에 계획하였다(경향신문, 1955년 4월 12일자; 서울역사박물관, 2008). 1950년대 중반 도심 무허가 주택에서 강제 철거된 주민의 정착지(보광동 및 한남동 우사단로와 도깨비 시장 일대)와 1959년 사라호 태풍으로 인한 용산구 이촌동의 수재민 정착지(한남동 대사관로34나길 일대)도 한남동 일대에 조성되었다(서울역사박물관, 2008).

지역에 일본인 거류지가 많았던 탓에, 일본인 주택지와 묘지 및 빈민주택지가 혼재하던 한강리 일대는 당시 일제에게 정비해야할 지역이었을 것으로 생각된다(염복규, 2005). 이에 일본인 주거지 근처의 공동묘지 터였던 이태원 일대를 일본인을 위한 고급 주택지 즉 문화주택지구로 개발하고자 하였다. 그러나 중일전쟁, 국제 물가상승 및 물자 부족에 따른 각종 통제령에 의해 사업이 진행되지 못하다가 1941년 태평양전쟁의 발발로 일제의 토지구획정리사업은 정지되었다(손정목, 1990:293-297). 결국 사업계획만 수립되고 삼을 뜨지 못한 채 해방을 맞이한 한남지구는 황무지의 상태로 방치되었다(용산구, 1992:282-285).

정부가 조성한 정착지의 물리적 환경은 일반 이주민들이 무허가로 지어 살던 판자촌과 크게 다르지 않았다. 해방과 전쟁을 겪은 후 불안한 정국과 극심한 물자 부족으로 정부가 건축한 주택의 상태는 열악하였다(경향신문, 1946년 11월 17일자; 서울역사박물관, 2008). 전재민주택의 경우 1동에 2세대를 수용할 수 있도록 설계하였는데, 땅을 파고 널빤지로 구성된 움집으로 만들어져 제대로 된 주택이라 할 수 없었다. 이에 비판을 받아 새로 계획한 주택도 가주택, 즉 토막이었다. 심지어 이러한 건축도 지속적으로 이루어지기에는 역부족이었으며, 토지만 나누어주는 경우가 대부분이었다. 도심 철거민들과 수재민들이 정착한 곳은 공동묘지 터였는데, 정부는 묘지 상태의 사유지를 그대로 10여 평씩 불하하였다. 정착민은 스스로 주택을 건축해야 했다. 상하수도, 도로 등 기반시설은 전무하였다.



그림 III-1. 1950년대 후반 보광동 지역 전경

좌상단: 우사단마을, 우상단: 상이용사주택지, 중앙: 보광시장, 좌하단: 문화주택
출처: 서울역사박물관, 2008, 보광동사람들, p.45 '보광동 경관'

상이용사주택의 경우 미군과 육군 공병대가 투입되어 주택의 상태는 양호하였으나, 주택의 규모는 매우 협소하였다(서울역사박물관, 2008). 상이용사주택은 보광동과 한남동을 경계로 하는 언덕인 현 도깨비 시장 주변에 건설되었다. 건축자재는 미군이 지원하고 육군 공병대가 주택을 건축하여, 다른 이민자들의 주택들보다 견고한 편이었다. 두 가구가 1동을 이루는 구조로, 한 가구에 방 2개, 부엌, 마루, 다락을 갖추고 있었다. 다른 주택들보다는 여건이 양호하였지만, 한 가구의 규모는 7.5평으로 매우 비좁았다.

1960년대 이후에는 국가의 공업화 정책에 따라 농촌지역 주민의 이탈이 급증하였는데, 한남동 일대에도 농촌지역 이주민들이 정착하여 주거지를 형성하였다. 당시 이주민들은 친척, 학교 동창 등 지연적 관계망을 통하여 서울 주민으로 편입된 것으로 알려져 있다(정승교·김영미, 2001). 외지의 이주민들이 많았던 한남동 일대 또한 먼저 정착한 이주민들을 매개로 한 농촌 이주민의 유입이 활발하게 이루어졌다(서울역사박물관, 2008).

요약하면, 한남동 일대는 8.15 해방과 6.25 전쟁 후 전재민, 피난민, 도심철거민, 수재민, 농촌이주민 등 사회적 빈민들의 밀집으로 불량주거지가 형성되었다. 계획적인 택지조성의 과정없이 토지만 구획되었고, 저소득층 이주민들은 이를 기반으로 자생적으로 주택을 마련해야했다. 그들의 빈곤했던 경제적 상황은 그대로 주거환경에 투영되어, 한남동 일대는 저소득층 이주민들의 영세한 주거지가 되었다.

1.2. 일반적 저소득층 주거지역으로 변모

1960년대부터 80년대까지 3·4공화국 정권 하에서 한국은 압축적 고도성장기를 거쳤다. 이 시기는 한국의 도시화 현상이 강도 높게 나타났으며, 경제성장을 견인한 서울의 인구가 급격히 증가하였다. 1960년 250만명이었던 서울시 인구는 1988년 1,000만 명에 이르렀고, 폭증하는 인구를 수용하기 위해 1963년 서울의 면적은 기존 행정구역의 약 2배에 이르는 613km²로 확대되었다.

표 Ⅲ-1. 서울시, 용산구, 보광동의 인구 변화

연도	서울시의 인구수(명)	용산구의 인구수(명)	보광동의 인구수(명)
1960	2,445,402	247,263	15,518
1966	3,793,280	303,051	22,845
1970	5,525,262	303,583	23,820
1975	6,879,464	334,524	24,095
1980	8,350,616	330,730	24,383
1985	9,625,755	321,791	23,990
1990	10,603,250	300,264	24,366
1995	10,217,177	250,567	22,808
2000	9,853,972	226,540	19,275

자료: 통계청 '서울특별시 총조사인구 총괄'

서울로의 과도한 집중으로 서울시는 도심규제정책을 시행하였는데, 이는 한남동 일대에도 영향을 미쳤다. 서울시는 새로이 편입된 강남 등 외곽지역에 대한 대대적 개발을 진행하는 반면, 도심부의 개발을 억제하였다(김창석 외, 2005:393-394). 이에 따라 종로, 중구, 용산구 등 강북 도심지역이 정체되었으며, 보광동, 한남동 지역도 같은 경로를 거쳤다(용산구, 1992). 보광동의 인구수는 1980년 약 24,383명에 이른 후 1980년대 동안 정체상태를 보이다가 1990년대 이후 감소하였다(표 Ⅲ-1).

인구 정체와 감소 속에서도, 한남동 일대는 경제성장에 따라 슬럼지역 이미지를 벗어났다. 1970년대 후반부터 한남동 일대의 주택정관은 조금씩 변화하기 시작하였으며, 이는 80년대에도 이어졌다(서울역사박물관, 2008). 주민들이 주택을 개량하고 신축하여, 빈곤한 시기에 대강 지어진 집들이나 원주민들이 거주하던 초가집들이 거의 자취를 감췄다. 특히, 1980년대 이후 단독주택이 다가구 주택이나 다세대주택으로 재건축되었다. 이는 서울시가 1985년 다세대주택과 1989년 다가구주택을 도입한 영향이다. 당시 주택부

족의 상황에 민간은 단독주택을 불법으로 개조하여 단칸방, 문간방 등을 임대하였다. 서울시는 이러한 불법행위를 제도적으로 해결하기 위해 다세대주택과 다가구주택 형태의 건축을 제도화하였다. 이에 따라 단독주택에서 빌라로 신축하는 현상이 나타났다.

또한, 1980년대 중반 이후 서울시 주택재개발 사업의 활성화로 일단의 단독주택들이 공동 주택으로 재개발되기 시작하였다. 1992년 신동아아파트 준공으로 한남동 일대에도 고층의 공동주택이 나타났다. 삼성리버빌 아파트(2000년), 현대 힐스테이트 아파트(2003년), 한남하이페리온 1(2002년), 한남하이페리온 2(2004년) 등이 이러한 공동주택단지이다. 이 외에도 뉴타운 사업지구가 지정되기 전, 서울시 주택재개발 기본계획에 의해 한남동과 이태원동 일대의 2개 구역이 재개발예정구역으로 지정되어 있었다(서울시, 1998). 또한, ‘보광동 강변지구 주택재개발사업’, ‘동빙고동 주택재개발사업’ 등 노후주택 주민들이 자체적으로 재개발사업을 추진하여, 한남동 일대는 환경변화를 앞두고 있었다.



그림 III-2. 한남지구 내 기존 재개발예정구역

출처: 서울특별시, 1998, “용산구 주택재개발 기본계획”, 서울시 주택재개발 기본계획, p.152

1.3. 뉴타운 지정당시의 한남지구 현황

한남지구는 1970-80년대를 거치면서 슬럼지역에서 벗어났으나, 한남뉴타운사업지구 지정 당시 한남지구의 기반시설과 일부 주택들은 매우 열악한 상태에 머물러 있었다. 이는 한남지구의 지형적 특성으로 기반시설이 개선되지 못하고 방치되고 있었기 때문이다. 한남지구는 경사도가 25%이상인 토지가 전체 면적의 35% 이상인 구릉지형이다. 산비탈 구릉지역에 위치한 지형 탓에 구획된 필지나 도로는 매우 영세한 상태였다. 주택이 자리한 대지는 불규칙하고 비정형적으로 구획되어 있었다. 도로는 구릉지에 적응하며 자연발생적으로 형성되어, 불규칙하며 폭이 좁았다. 집 앞까지 차량의 통행이 불가능한 경우가 대부분이었다(그림 Ⅲ-3). 전체 필지(7,701필지) 중 47.3%인 3,644필지가 면적 90㎡미만의 과소필지이며(그림 Ⅲ-4.), 전체 건물 5,078동 중 1,693동인 33.1%만이 4m이상의 도로에 접해 있었다.



그림 Ⅲ-3. 한남지구의 골목길 모습

출처: 2009년 10월 안현진 촬영

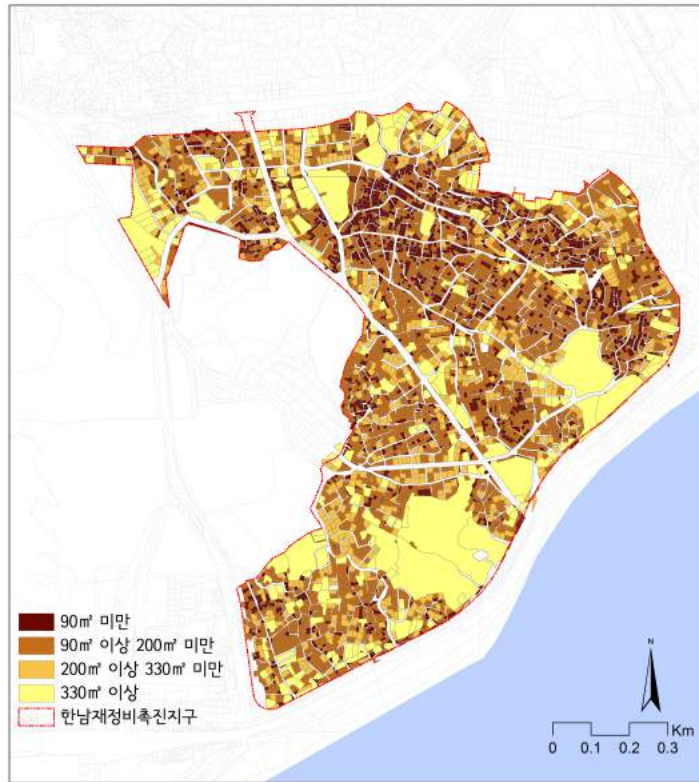


그림 Ⅲ-4. 한남지구 필지크기 현황

자료: 2002년 지적도를 기반으로 ArcMap프로그램을 사용하여
필지면적 계산

70-80년대에 한남동 일대의 건물 갱신이 이루어지면서, 뉴타운사업지구 지정 당시 한남지구는 노후건물과 신축건물이 혼재되어 있었다. 지구지정 직전인 2002년 한남지구의 건물현황을 살펴보면(표 Ⅲ-2), 1980년 이전 건축되어 건축경과연도가 20년이상 된 노후건물이 전체의 44.4%를 차지하고 있었다. 이는 사실상 당시 재개발사업지역 기준에 미달된다.

재개발사업이 일부 진행되어 공동주택이 건설되었으나, 한남지구는 저층 주택이 여전히 대다수를 차지하였다. 한남지구는 약 70%가 제1종 일반주거 지역과 제2종 일반주거지역(7층 이하)으로 지정되어(표 Ⅲ-3), 건물 대부분이 7층 이하의 낮은 건물로 이루어져 있었다. 보광동의 주택유형 현황에서

도 단독주택, 다가구주택 등이 약 84%로 저층주택이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있다(표 Ⅲ-4).

표 Ⅲ-2. 한남지구 준공연도별 건물현황(2002년)

준공년대	60년이전	60년대	70년대	80년대	90년대	2000년대	합계
건물수 (동)	180	1,150	1,125	1,248	1,614	211	5,528
비율(%)	3.3	20.8	20.3	22.6	29.2	3.8	100

자료: 2002년 건축물관리대장

표 Ⅲ-3. 한남지구의 용도지역현황(2003년)

구분	면적(㎡)	비율(%)
제1종 일반주거지역	300,300	27.4
제2종 일반주거지역(7층 이하)	467,900	42.7
제2종 일반주거지역(12층 이하)	200,500	18.3
제3종 일반주거지역	111,800	10.2
준주거지역	15,300	1.4
합계	1,095,800*	100.0

*2003년 한남뉴타운사업지구 지정당시 면적

자료: 용산구, 2004, 용산 한남뉴타운 개발기본계획(안) 지원평가 자문단 제1차 회의자료, p.5

표 Ⅲ-4. 보광동의 주택유형 현황(2005년)

구분	아파트 외						아파트	기타*	합계
	단독 주택	다가구 주택	상가 주택	연립 주택	다세대 주택	소계			
주택수 (호)	620	1,332	148	125	793	3,018	524	33	3,575
비율 (%)	17.3	37.3	4.1	3.5	22.2	84.4	14.7	0.9	100

*기타: 비 주거용 건물 내 주택

자료: 통계청, 2005, 주택총조사, 빈집포함



그림 III-5. 한남지구의 주택가 모습

출처: 2009년 10월 안현진 촬영

2003년 한남지구에는 인구 39,000명, 16,526 세대가 거주하고 있었다. 이들 중 세입세대는 10,740세대로, 전체 세대의 65%를 차지하고 있었다. 또한 한남지구의 인구밀도는 35,780명/km²로, 같은 해 용산구 인구밀도 11,007명/km², 서울시 인구밀도 16,975명/km²와 비교하여 매우 높은 편이었다. 한남지구는 면적에 비해 많은 인구가 밀집하여 있었다.

표 III-5. 한남지구의 주민 현황(2003년)

인구(명)	총 세대수 (세대)	거주 유형별 세대수(세대)		인구밀도(명/km ²)
		자가세대	세입세대	
39,000	16,526	5,786	10,740	35,780

자료: 용산구, 2004, '한남뉴타운개발기본계획(안)' 지원평가 자문단 제1차 회의자료.

뉴타운사업지구로 지정될 당시 한남동 일대는 오래된 주거지로서, 재개발을 통해 아파트단지로 조성된 주거지와는 다른 동네분위기가 존재하였다. 당시 지역 커뮤니티의 정체성은 ‘시골’, ‘토박이’, ‘친밀’, ‘끈끈함’, ‘정’ 등의 어휘로 설명되었다. 이러한 단어들은 면접대상자들에게서 도출되었는데, 특히 면접자들은 ‘시골’이라는 용어를 사용하며, 한남동 일대는 ‘이웃이 누군지 모르는’ 아파트단지와는 상이했다고 이야기했다. ‘시골’이라는 단어의 의미는 도시화 또는 개발되지 않은 오래된 물리적 환경을 뜻하지만, 주민들은 정서적 측면의 의미로 주민들 간의 친밀한 관계를 강조하고 있었다. ‘여름이 되면 집 앞에 돛자리를 펴고 부침개나 막걸리’를 함께 먹는 풍경을 묘사하였으며, ‘옆집에 손가락이 몇 개인지 그릇이 몇 개 인지’ 알고 지낼 정도로 이웃사이가 가까웠음을 회상하였다. 주민 중에는 이곳에서 나고 자란 ‘토박이’가 많았으며, 그들 간 친밀한 커뮤니티가 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 있었다. 이러한 탓에 지역에서 이탈하였다가도 다시 들어오는 경우가 많았다.

주민 간 친밀한 관계는 지역에 형성된 다수의 주민 모임을 통해서도 확인할 수 있었다. 한남동 일대에는 도시화 과정에서 유입된 서로 다른 주민들이 만든 공동체적 성격을 지닌 모임들이 활발히 활동하고 있었다(서울역사박물관, 2008:127). 원주민과 이주민이 동일 지역 내 거주하는 지역성을 기반으로 다양한 목적과 기능의 모임을 형성하고 있었으며, 모임을 통해 친목을 도모하고 통과례시 경제적 부조를 하는 등 친밀한 관계를 유지하고 있었다. ‘주민자치위원회’, ‘새마을협의회’, ‘상이용사회’ 등 전국적 단위의 모임의 하부 조직인 공식모임 뿐만 아니라, ‘보광산악회’, ‘보광형제회’, ‘장문길회’, ‘신우회’ 등 주민 간 친밀한 관계를 기반으로 자발적으로 조직된 비공식모임이 다수 존재하고 있었다(표 Ⅲ-6).

표 III-6. 보광동 지역기반 주민 모임

구분		모임명
공식모임		주민자치위원회, 새마을협의회, 통장방위협의회, 자율방범대, 새마을부녀회, 방위협의회, 주부환경봉사단, 바르게 살기위원회, 보광동 노인회(8개소), 상이용사회
비공식 모임	취미동호	보광조기축구회, 드림스 조기축구회, 비룡조기축구회, 보광체육회, 보광골프클럽, 보광산악회, 거성산악회, 청송산악회, 보광낚시회
	출신지역	보광향우회, 충청향우회, 청심회, 보광충청여성향우회, 호남향우회, 경산친목회, 서울경기친목회, 이중계(보광제1통)
	친목도모	신우회, 보우회, 청우회, 보광형제회, 17통 친목회, 우주회, 통장친목회, 913회, 717회, 장문길회, 말일모임, 칠성회, 동심회, 보광동우회, 청송회, 오산친목회, 21일 모임, 삼거리친목회, 아주머니 친목모임
	경제	각종 돈계, 제3 노인정, 보광노인회, 자산관리위원회
	신앙	무후묘제전위원회, 명화회, 각 종교단체 구역모임
	학연	한남28회, 오산학교 기수별 동문회 등
	지역사회공헌	정나눔회, 한강청년회
기타		보광시장상인연합회, 신현회, 직업별 지역단체

자료: 서울역사박물관, 2008, 보광동사람들, p.129

요약하면, 2003년 뉴타운사업지구지정 당시 한남지구는 도로, 필지 등 도시기반 환경이 매우 열악하였다. 신축주택과 노후주택이 혼재하였으며, 대부분 단독주택 및 다세대주택으로 저층주거지를 유지하고 있었다. 해당 지역의 면적에 비하여 인구수가 현저히 많아 과밀한 상태였다. 거주민의 주거 유형은 자가보다 임대가 많아, 세입세대 비율이 높은 주거지역이었다. 한남 지구는 자연발생적으로 형성된 오래된 주거지로, 아파트단지로 신개발된 지역과 다른 친밀한 지역공동체를 유지하고 있었다.

2. 한남뉴타운사업의 지정과 장기 지연

2.1. 한남뉴타운사업지구의 지정 및 재정비촉진지구로 변경

한남동 일대는 2003년 서울시 2차 뉴타운사업지구 대상지 중 하나인 한남뉴타운사업지구로 선정되었다. 2002년 10월 시범뉴타운을 지정한 서울시는 2003년 2월 2차 뉴타운사업지구 지정계획을 발표하였다(시장방침 제92호). 시범뉴타운은 서울시가 직접 선정하고 지정하였으나, 2차 뉴타운부터는 각 자치구에서 대상지를 선정하여 서울시에 지구지정을 요청하도록 하였다. 이에 서울시는 2003년 7월부터 각 자치구의 뉴타운 신청 접수를 받았다. 17개 자치구에서 20개의 지구지정을 신청하였다. 이때 용산구도 한남동 일대를 2차 뉴타운사업 대상지로 신청하였다.

한남뉴타운사업지구의 지정은 당시 지역 주민의 지지 속에 추진되었다. 용산구는 뉴타운지구 지정의 신청에 앞서 주민설문조사를 실시하였다(용산구, 2011). 당시 서울시 균형발전지원을 위한 조례 제16조 3항 3호는 '자치구와 주민의 추진의지'를 파악하여 뉴타운지구 지정을 신청하도록 규정하고 있었다. 이에 용산구는 2003년 6월 25일부터 7월 2일까지 8일간 800부의 설문조사를 배포하고 728부를 회수(회수율 97.8%)하였다. 설문조사 결과, 조사에 응한 주민의 87.2%가 뉴타운사업에 찬성하였다.

용산구가 신청한 한남지구는 다수의 재개발사업지구를 포함한 대규모지역으로, 체계적 계획의 필요성이 부각되며 뉴타운사업지구로 결정되었다. 당시 뉴타운 지구 지정시 적용된 실무 검토 적합성 기준 중 하나는 주택재개발, 도심재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업 등 공동개발 추진 계획 면적이 전체 지구 면적의 50%이상인 곳이었다(서울시, 2010). 한남동 일대는 6개의 주택재개발 예정구역이 전체지구의 52.5%를 차지하고 있는 지역이었다(그림Ⅲ-7). 산재된 개발사업이 한강변을 따라 무질서하게 진행되고 있어 방치 시 난개발이 우려되어 체계적인 계획이 필요하다는 논리였다. 난개발

우려가 주요한 사유가 되어, 한남지구는 2003년 11월 발표된 제2차 뉴타운 사업지구(서울특별시 고시 제2003-372호) 중 하나로 포함되었다.

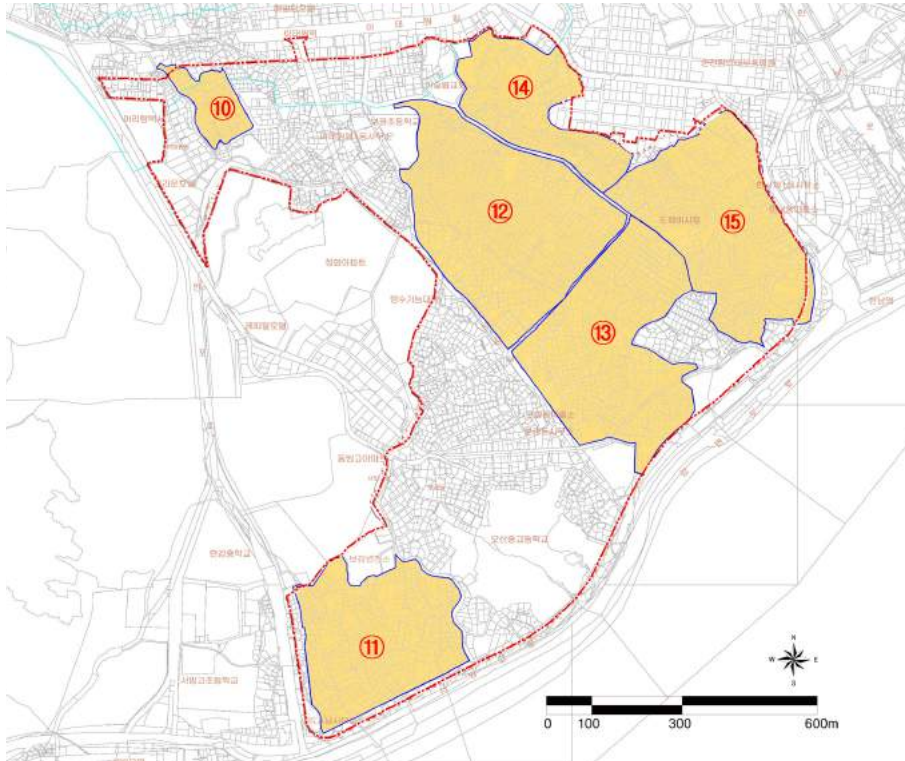


그림 III-6. 한남지구 내 기존 정비사업 예정구역

구역번호	동명	면적(㎡)	사업시행방식	정비유형
10	이태원1동	18,000	주택재개발사업	전면개발
11	동빙고동	99,000	주택재개발사업	수복(전면)
12	보광동	150,000	주택재개발사업	전면(수복)
13	보광동	120,000	주택재개발사업	전면개발
14	한남1동	65,000	주택재개발사업	전면(수복)
15	한남2동	123,000	주택재개발사업	전면개발
합계		575,000		

자료: 용산구, 2010, 용산구 한남지구 재정비촉진계획, pp.247~248

한남뉴타운사업지구는 개발계획의 수립에 착수하였으나, 계획(안)이 결정되지 못한 상황에서 도축법이 제정됨에 따라 한남재정비촉진지구로 변경되었다. 2차 뉴타운사업부터 사업지구의 신청, 개발기본계획 수립 등 자치구의 역할이 중요해지면서, 각 구청에는 뉴타운 전담조직이 마련되었다(서울시, 2010). 용산구도 도시관리국의 도시계획과 산하 뉴타운사업팀을 만들어 한남뉴타운사업을 본격적으로 시작하였다. 한남지구가 지정된 이듬해인 2004년 1월 용산구는 개발기본계획 수립에 착수하고, 당해 8월 서울시에 한남뉴타운 개발기본계획(안)의 승인을 요청하였다. 하지만 2005년 11월 서울시 지역균형발전위원회의 심의결과, 건축계획 미비의 사유로 기본계획(안)의 결정이 보류되었다. 남산과 한강 조망권을 고려한 용적률과 층고 제한 문제를 놓고 서울시와 용산구는 이견을 좁히지 못하여 건축계획이 지속적으로 유보되었다. 결국 한남뉴타운 개발기본계획(안)은 심의를 통과하지 못하였다. 2005년 도축법이 제정되면서 한남뉴타운사업지구는 2006년 10월 한남재정비촉진지구로 변경·지정되었다(서울시 고시 제2006-357호).

2.2. 한남지구 재정비촉진계획의 수립

2.2.1. 한남지구 재정비촉진계획(안)의 수립 과정

2007년 5월 용산구는 총괄계획팀을 구성하여 재정비촉진계획 수립에 착수하였다. 서울시는 뉴타운사업에 총괄건축가(Master Architect) 제도를 도입하였다. 총괄건축가는 다양한 의견과 이해관계를 종합하고 조율하는 역할을 한다(서울시, 2010). 대규모로 재개발을 추진함에 따라, 개발지역 내의 사업추체가 서로 다르고 개발시기도 일치하지 않는다. 총괄건축가는 전체 지역에 대한 종합적인 계획과 개발을 이끌어낸다. 도축법이 제정되면서 총괄건축가는 총괄계획가(Master Planner)로 명칭이 바뀌어 법제화되었다. 총괄계획가를 포함하여, 도시계획, 도시설계, 건축, 조경, 교통, 사업성 분야 등 다양한 분야의 전문가가 총괄계획팀을 구성하여 이들의 협업을 통해 재정비촉진계획을 수립한다.

총괄계획가 1명, 자문계획가 2명으로 구성된 총괄계획위원회와 두 개의 도시 관련 엔지니어링 회사, 구 관계자들이 총괄계획팀을 이루어 한남지구 재정비촉진계획(안)을 수립하였다. 건축부문 전문가(최명철, 단우건축사사무소 대표)가 총괄계획가로 위촉되었는데, 이는 한남지구의 입지적·지형적 특성에 따라 다양한 설계방식을 시도하고자 하였기 때문이다(명지선·장옥연, 2009). 자문계획가는 도시계획분야 전문가(강명수, 태화건축사사무소 소장)와 녹지축 확보 등 남산과의 관계 설정을 위한 조경계획분야 전문가(정옥주, 서울대학교 조경학과 교수)가 맡았다.

총괄계획팀에 의해 수립된 재정비촉진계획(안)은 결정·고시되기까지 여러 자문회의를 거쳐야했다. 재정비촉진계획은 토지이용계획, 건축계획, 기반시설계획 등 여러 분야의 내용이 포함되기 때문이다. 도촉법은 재정비촉진계획(안)에 대하여 서울시 도시재정비위원회의 자문을 받도록 명시하고 있다(도촉법 제5조, 제12조, 제34조). 자문을 통해 계획 목표 및 기본방향의 합리성, 부문별 계획 수립내용의 적정성을 평가받게 된다. 한남지구의 경우, 2007년 11월 서울시 도시재정비위원회 소위원회 보고를 시작으로 도시재정비위원회 소위원회 자문 6회, 서울시 도시재정비위원회 자문 2회 등 총 7차례의 사전자문을 거쳤다.

계획(안)이 여러 차례 자문회의를 받게 된 이유는 서울시와 용산구와의 이견 때문이었다. 한남지구는 “선택과 집중”이라는 계획 개념을 도입하여 지구 내 각 지역의 특성에 따라 밀도 차이를 두어 계획되었다. 입지적 특성을 살려 반포로와 한강이 만나는 부분을 복합문화단지로 계획하고, 다른 지역의 용적률을 낮추는 대신 해당 지역의 용적률을 높게 설정하였다. 이러한 계획특성은 객관적 틀로 이루어지는 도시재정비위원회의 심의를 통과하는데 한계가 되었다(명지선·장옥연, 2009). 서울시 도시재정비위원회는 한강변 공간을 다수가 이용하는 공익적 복합문화단지로 조성한다는 계획논리에는 동의하였으나, 용도지역의 종상향을 통해 높은 용적률을 설정하는 것은 불가하다고 판단하였다. 현재의 3종 일반주거지역에서 상업지역으로 변경을

하는 것은 과도한 종상향이며, 이는 타 지역과의 형평성을 고려할 때 특별 시비가 될 수 있기 때문이었다. 남산자락과 한강변에 위치하는 대상지의 특성상, 타 재정비촉진구역과 비교하여 220%라는 오히려 낮은 용적률이 계획되었다. “선택과 집중”이라는 계획 개념에 따른 지구 내 용적률 차이임에도 개별 특성의 고려 없이 동일 기준을 적용함에 따라 서울시와 용산구와의 갈등을 가져왔다. 이에 서울시와 용산구는 협의에 난항을 겪었으며(동아일보, 2007년 2월 26일자 기사; 매일경제, 2008년 7월 2일자 기사), 용산구의 계획(안) 상정과 서울시의 반려가 반복되었다.

확정되지 않은 계획(안)에 따른 지역 주민들과의 갈등도 있었다. 주민공람 전 일부 언론을 통해 공개된 계획(안)은 촉진지구를 4개의 촉진구역으로 구분하여 두 번의 단계적 개발을 거치도록 계획되어 있었다(서울경제, 2008년 12월 12일자). 용적률 219%를 적용하였으며, 이태원 상권에 인접한 이태원1동과 보광동 일부 지역을 1구역과 2구역, 한강변에 위치한 동빙고동, 보광동 일부, 한남동 일부를 3구역과 4구역으로 구분하였다. 3구역과 4구역을 1단계(2009년~2014년)로 먼저 개발하고 2012년~2017년에 1구역과 2구역을 개발하는 방안이었다.



그림 III-7. 한남재정비촉진계획(안)의 초기 구역 구분

출처: “한남뉴타운 4개구역 개발”, 서울경제신문, 2008년 12월 12일자

이러한 개발계획(안)에 주민들은 사업성 확보를 위한 용적률 향상을 요구하였으며, 4구역의 한강변에 인접해 위치한 일부 주민들은 개발 이익을 위해 해당 구역의 분할을 원하였다. 한강 변에 인접하지 않은 다른 지역과 결합하여 개발될 경우 해당 주민들의 수익이 저하될 것을 우려한 주장이었다. 단계적 개발에 관하여 사업 추진 시 이주를 고려하여 찬성하는 의견도 있었으나, 대부분은 부정적이었다. 한 구역의 사업이 진행되는 동안 다른 구역이 겪게 될 공사로 인한 소음, 분진 등에 대한 우려 때문이었다. 이에 주민들은 의견서를 제출하고, 일부 주민은 시청 앞 집회를 열었다.

서울시 도시재정비위원회의 사전자문 후 계획(안)은 주민의견 수렴, 관련 기관 의견 조율 및 심의를 거쳐 결정되었다. 도촉법 제9조 제2항에 따라 해당지구의 주민들의 의견을 수렴하기 위해 14일간의 주민공람기간을 갖는다. 한남지구는 2009년 4월 3일부터 17일까지 주민공람을 실시하였는데, 이때 약 1,300여명의 주민으로부터 350여건에 달하는 주민의견서를 받았다(용산구, 2010). 이때 제출된 의견 중 65%가량이 계획(안)의 용적률 또는 층수 상향을 요구하는 의견이었다(명지선·장옥연, 2009). 이러한 주민의견과 용산구의회 의견 수렴을 통해 계획(안)은 수정·보완되었다. 이후 계획(안)을 용산구 도시계획위원회에 보고하고, 계획 결정권자인 서울시에 계획 결정을 요청하였다. 계획(안)은 서울시 뉴타운사업담당관, 도시계획과를 비롯한 관련 기관과의 협의와 서울시 도시재정비위원회 심의를 거쳐 2009년 10월 ‘한남지구 재정비촉진계획’으로 결정되었다(서울시 고시 제2009-387호).

2.2.2. 한남지구 재정비촉진계획의 주요 내용

한남재정비촉진계획은 약 110만㎡의 한남재정비촉진지구를 3개의 존치 관리구역과 5개의 촉진구역으로 지정하였다. 이미 재개발이 완료된 한남하이페리온, 현대홈타운 등의 공동주택지역과 오산 중·고등학교부지 등은 존치 관리구역으로 지정하여 기존 시가지로 유지관리하기로 결정하였다. 존치 관리구역을 제외한 지역은 5개의 촉진구역으로 지정하여 주택재개발사업을 예정하였다. 한남1구역과 한남2구역은 이태원로에 인접하고 한남3구역, 한남4

구역, 한남5구역은 한강변에 위치하는데, 각 구역의 자세한 위치와 면적은 표 Ⅲ-7, 그림 Ⅲ-8과 같다. 각 촉진구역은 전면 철거방식의 주택재개발사업으로 계획되었다. 이로써 기존 57만㎡이었던 주택재개발사업구역이 뉴타운사업에 의해 이전보다 두 배에 가까운 102만㎡로 확대되어 철거 예정구역으로 확정되었다.



그림 Ⅲ-8. 한남지구의 재정비촉진구역 및 존치구역

출처: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획

표 III-7. 한남재정비촉진지구 구역지정에 관한 사항

구분	구역명	위 치	면적(㎡)	사업방식
촉진 구역	1구역	이태원1동 77번지 일대	116,513	주택재개발
	2구역	보광동 265번지 일대	162,321	
	3구역	한남동 686번지 일대	393,729	
	4구역	보광동 360번지 일대	162,030	
	5구역	동빙고동 60번지 일대	186,781	
	소 계	5개 구역	1,021,374	
존치관리 구역	1구역	보광동 151번지 일대	56,788	존치
	2구역	한남동 807번지 일대	28,996	
	3구역	한남동 550번지 일대	3,047	
	소 계	3개 구역	88,831	
총 계			1,110,205	

출처: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획

표 III-8. 한남지구의 촉진구역 지정 요건 검토

구분		노후건축물(%)	과소필지(%)	주택접도율(%)	호수밀도(호/ha)
지정 요건	기준	60 이상	50 이상	40 이하	60 이상
	완화	-	40 이상	48 이하	48 이상
한남1구역		41.4	45.2	47.9	49.5
한남2구역		56.4	57.3	33.5	60.9
한남3구역		57.2	49.6	31.7	60.7
한남4구역		55.5	38.5	31.8	48.3
한남5구역		55.1	40.2	28.3	46.7

*  :도정법상 구역지정요건 충족,  :도촉법상 구역지정요건 완화시 충족

출처: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획, p. 250

한남지구의 촉진구역 지정은 도촉법에 따른 재개발사업구역 지정완화를 통해 가능하였다(표 Ⅲ-8). 앞서 보았듯이 한남지구는 주택재개발 예정구역이 전체 지구 면적 중 52.5%를 차지하고 있다는 이유로 뉴타운사업지구로 지정되었다. 즉, 47.5%는 재개발사업을 고려하고 있지 않은 지역이었다. 이러한 상황을 반영하듯, 한남지구 재정비촉진계획 수립당시 촉진구역 중 어떤 구역도 노후도 요건을 충족시키지 못하였다. 한남2구역과 한남3구역은 주택접도율과 호수밀도 등에서 도정법 상 재개발구역 지정 기준을 충족하였으나, 다른 구역들은 도정법 상 기준에 미치지 못하였다. 한남4구역과 한남5구역의 주택접도율은 도정법 상 기준을 충족하였지만, 각각 호수밀도와 과소필지 요건에서 도촉법에 의해 완화된 기준을 충족하였다. 한남1구역은 과소필지, 주택접도율과 호수밀도 요건에서 완화된 기준으로 촉진구역 지정이 가능하였다.

한남지구 재정비촉진계획은 해당 지역을 다국적 특성을 갖는 고급주거지로 재개발하는 내용을 담고 있다. ‘배산임수의 친환경 고급주거지와 다국적 기능의 글로벌 거점 공간 조성’, ‘한강과 남산이 연계된 창조적 경관 구축’, ‘한강, 남산, 용산공원을 품은 서울의 중심으로 위상 구축’ 등이 계획목표로 설정되었다. 한강을 바라보는 남사형 구릉지에 공원녹지가 풍부한 고급주거지를 조성하고자 하였다. 또한 지구에 인접한 이태원 관광특구, 대사관밀집지역 등의 지역 특성을 살리고 지구 내 이슬람사원을 연계하여, 다국적 기능의 글로벌 거점 공간을 계획하였다. 한남지구 재정비촉진계획은 공간적으로는 한강과 남산을 연결하고, 저소득층 노후주거지를 고급주거지로 탈바꿈하며, 여기에 글로벌 기능을 더하여 새로운 지역적 위상을 갖는 거점공간으로 전환하려는 의지를 담고 있다.

이러한 계획목표는 “Green Hill”이라는 명칭으로 마련된 단지계획에서 구체화되었다. 남산에서 이어지는 구릉지에 테라스형, 연립형 등 낮은 공동주택을 건립하여 공원 속 주거지를 조성하고자 하였다. 이태원 관광특구와 연계된 글로벌 거점과 지구중심가로인 보광로의 T자형 중심축에 상가, 다목

적 커뮤니티 시설과 주거기능을 도입한 ‘Ground 2.0’을 계획하였다. 한강르네상스계획의 동서축과 남산·용산공원 및 서울시 역사문화축의 남북축이 교차하는 지점에 랜드마크를 도입하여 복합용도로 개발하고자 하였다.

한남지구 재정비촉진계획은 계획 실현을 위한 용도지역의 변경을 포함한다(표 Ⅲ-9). 한남지구의 구릉지는 제1종 일반주거지역으로 설정하여 보호하고, 역세권 및 지구중심은 복합용도개발이 가능하도록 준주거지역으로 계획하였다. 재개발 후, 일반주거지역은 98.4%에서 82.6%로 감소하고, 준주거지역은 1.5%에서 17.4%로 증가한다.

표 Ⅲ-9. 한남지구의 용도지역 변경

구분			기존		재개발 후		증감(㎡)
			면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)	
주거지역	일반주거지역	제1종 일반주거지역	308,620	27.8	314,107	28.3	+5,487
		제2종 일반주거지역 (7층)	469,889	42.3	381,916	34.4	-87,973
		제2종 일반주거지역 (12층)	193,519	17.4	10,155	0.9	-183,364
		제3종 일반주거지역	121,169	10.9	211,371	19.0	+90,202
		소계	1,093,197	98.4	917,549	82.6	-175,648
	준주거지역		16,563	1.5	192,656	17.4	-176,093
	소계		1,109,760	99.9	1,110,205	100.0	+445
	일반상업지역		445	0.04	-	-	-445
합계			1,110,205	100.0	1,110,205	100.0	-

자료: 용산구, 2010, 용산구 한남지구 재정비촉진계획, p.148

표 III-10. 한남지구의 토지이용 변화

구분		기존		재개발 후	
		면적(㎡)	구성비(%)	면적(㎡)	구성비(%)
합계		1,021,374	100.0	1,021,374	100.0
주거용지		880,149	86.2	715,131	70.0
기반 시설	소계	141,225	13.8	306,243	30.0
	공공공지	-	-	21,401	2.1
	공공청사	4,776	0.5	6,403	0.6
	사회복지시설	-	-	1,668	0.2
	학교	15,458	1.5	26,193	2.6
	공원	958	0.1	55,630	5.4
	녹지	7,665	0.8	40,572	4.0
	도로	106,461	10.4	149,827	14.7
	주차장	1,756	0.2	4,549	0.4
	기타	4,151	0.4	-	-

자료: 용산구, 2010, 용산구 한남지구 재정비촉진계획, pp. 256-303, 촉진구역별 토지이용계획 참고 재정리

촉진구역 전체 토지의 70.0%는 주거용지로 계획되었다. 주택호수는 13,413호(임대주택 2,167호 포함)로 계획하였으며, 현재 단독주택과 다가구·다세대주택으로 구성된 한남지구는 평균층수 9층, 최고 층수 50층의 공동주택 주거지로 변화한다. 전체 인구수와 세대수는 37,076명, 18,611세대에서 35,941명, 13,413세대로 감소하게 된다.

한남지구 재정비촉진계획은 부족한 도시기반시설을 확보하고자 하였다. 전체 면적의 10%에 불과하던 도로를 14.7%로 증설·계획하였고, 기존의 주차시설을 대신하여 3곳의 노외주차장을 설치하고자 하였다. 특히 공원 및 녹지시설의 증설을 계획하였다. 현재 1개의 소공원과 2개의 녹지시설에서 6개의 공원과 7개의 녹지시설로 늘려, 녹지면적을 8,623㎡에서 96,202㎡로

넓히고자 하였다. 변경되는 생활권에 따라 3개의 주민센터를 설치하고, 초등학교 1개를 신설하여 학교 수는 2개교(보광초등학교, 오산중·고교)에서 3개교로 증가하고자 하였다. 이에 따라 도로를 포함하여 13.8%에 불과하던 도시기반시설은 30%로 크게 확충된다.

표 III-11. 한남지구의 주요 계획지표

구분		기존	계획	비고
인구 및 가구	인구	37,076명	35,941명	촉진구역:12,713호 (임대 2,167호) 존치관리구역:700호 부분임대:1,100세대
	호수	11,658호 (18,611세대)	13,413호 (14,513세대)	
교통 시설	주차장	2개소	3개소	-
공원 녹지	공원	1개소	6개소	-
	녹지	2개소	7개소	-
교육 시설	초등학교	1개소	2개소	보광초 이전 및 1개소 신설
	중고등학교	1개소	1개소	오산중고교 존치 및 정형화
공공 시설	주민자치센터	3개소	3개소	타 공공시설과 복합화
	파출소	2개소	2개소	주민자치센터와 복합화
	소방파출소	1개소	1개소	서빙고 소방파출소 이전
	우체국	1개소	1개소	주민자치센터와 복합화
문화 복지 시설	복합문화센터	-	1개소	문화공원 내 설치
	전시공연장	-	1개소	문화공원 내 설치
	사회복지시설	-	1개소	종합사회복지관(요양원포함)

자료: 서울시, 2010, 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록, p. 305

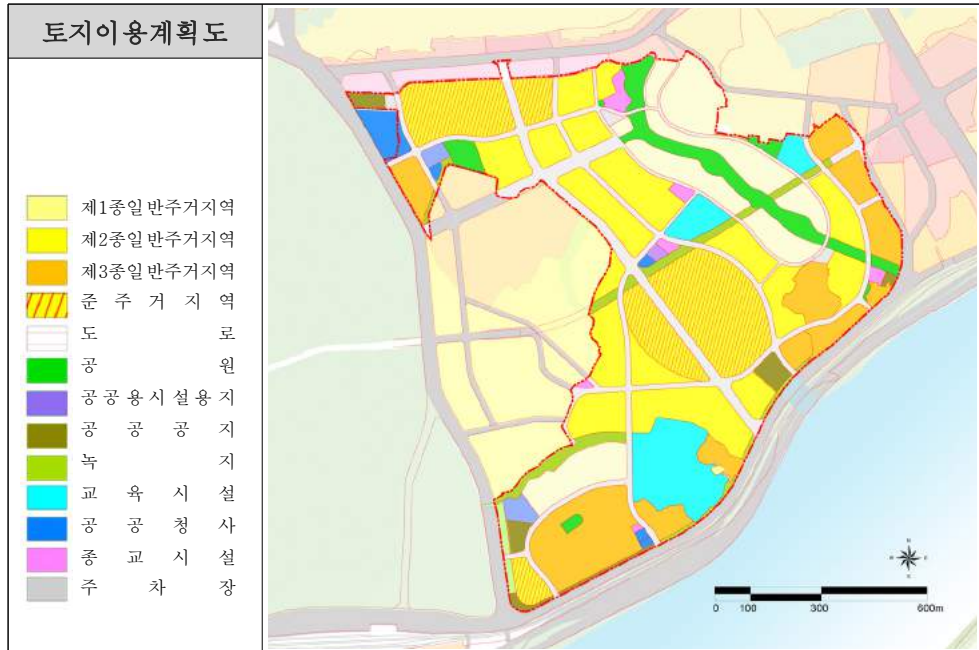


그림 III-9. 한남지구 토지이용계획

출처: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획

한남지구 재정비촉진계획은 해당 구역의 사업추진기간을 3단계로 나누어 2017년에 완성하는 것으로 목표로 하였다. 2010년까지는 5개 촉진구역이 모두 사업을 착수하고 2015년에서 2017년까지 모두 완성되는 일정이었다.

표 III-12. 한남뉴타운 단계별 사업추진계획

구분	사업기간			해당구역
	추진시기	이주시기	입주시기	
1단계	2009년	2011년	2015년	한남3촉진
2단계	2010년	2013년	2016년	한남2촉진, 한남4촉진, 한남5촉진
3단계	2010년	2014년	2017년	한남1촉진

자료: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획, p. 315



그림 III-10. 한남뉴타운사업계획 조감도

자료: 서울특별시, 2010, 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록, p.315

2.3. 한남지구 재정비촉진사업의 추진 현황

한남지구 재정비촉진계획 수립 후, 한남지구는 공공관리자제도 시범사업 지구로 지정되었다. 한남지구는 한남뉴타운사업에 대한 서울시의 발표 당시부터 다수의 (가칭)추진위원회가 난립된 지역으로, 사업의 추진 시까지 장기간의 시간과 비용이 소요될 것이 우려되는 지역이었다. 또한 소규모 구역단위의 일반적인 재개발 사업과 달리 사업면적이 크고 사업구역들이 서로 연결해 있었다. 이에 서울시는 한남지구 전 구역의 사업 추진과정을 공공이 관리하고자 하였다. 2009년 8월 3일 한남지구 전체가 공공관리 시범사업 대상지로 선정되었다.

용산구청의 공공관리 하에 한남지구는 각 구역의 추진위원회 구성 절차에 들어갔다. 용산구청은 2009년 12월 주민설명회를 개최하여 공공관리제

도, 추진위원회 임원 선거 등 향후 추진절차에 관한 정보를 주민들에게 제공하였다. 추진위원회는 주민선거와 사업추진을 위한 주민동의에 의해 승인된다. 우선 주민선거에 의해 추진위원장과 감사 등 예비추진위원임을 선정하고, 사업추진을 위한 주민동의를 50%이상 얻으면, 예비추진위원회가 추진위원회로 승인된다.

각 구역의 추진위원장과 감사 후보자는 해당 구역 내 토지 등 소유자 50인 이상 100인 이하의 추천을 받아 후보자로 등록하였다. 이때 가칭추진위원회로 활동하던 주민들이 모두 후보자로 등록하였는데, 1구역과 2구역 각 2명, 3구역 3명, 4구역과 5구역 각 4명 등 총 15명의 추진위원장 후보자가 선거에 나섰다(용산구공고 제2010-17호). 2010년 1월 19일 추진위원장 후보의 합동연설회가 개최되었고, 2010년 1월 23일 한남지구 내 위치하는 오산 중·고등학교에서 선거가 진행되었다(용산구공고 제2010-72호). 주민설명회와 합동연설회 등을 통해 선거 전 홍보활동을 하였지만, 토지 등 소유자 9,022명 중 3,370명만이 선거에 참여하여 투표율은 37.4%에 그쳤다(표 Ⅲ-13).

예비추진위원회 임원 선거이후, 각 구역은 사업추진을 위한 주민동의서 징구절차에 들어갔으며, 구역별 추진상황은 주민동의율에 따라 다르게 나타났다. 2구역, 3구역, 4구역, 5구역은 2010년 주민동의율 50%를 달성하여 추진위원회 승인을 받았으나, 1구역은 예비추진위원회 선거 후 1년 7개월이 지난 2011년 8월에 승인을 받았다.

표 Ⅲ-13. 한남지구 예비추진위원회 임원선거 투표율

구분	1구역	2구역	3구역	4구역	5구역	합계
선거인(명)	781	1,225	4,213	1,224	1,579	9,022
투표자(명)	234	388	1,452	530	766	3,370
투표율(%)	30.0	31.7	34.5	43.3	48.5	37.4

자료: 용산구공고 제 2010-72호

이후 각 추진위원회는 주민동의서 징구를 계속하여 2구역, 3구역, 5구역은 2012년 조합을 설립하였다. 하지만 1구역과 4구역은 반대주민으로 인하여 조합설립에 어려움을 겪었다. 2015년 1월 4구역은 조합을 설립하였지만, 1구역은 여전히 추진위원회 단계에 머물러 있다. 2016년 1월 현재 서울시가 한남뉴타운사업의 재검토를 발표하여(매일경제, 2015년 9월 1일자), 사업이 사실상 중단된 상태이다.

한남1재정비촉진구역은 사업 추진이 가장 느린 구역이다. 용산구청 및 이태원상권에 인접한 구역으로, 상권이 활성화되어 있어 다수의 주민이 재개발을 반대하고 있다. 사업에 반대하는 주민들이 소송을 제기하면서 한남지구에서 가장 늦게 추진위원회가 승인되었다. 이후 용산구 신청사 이전 완료, 도로 정비 등으로 상권이 활성화되어 반대주민의 비율이 높아졌다. 사업을 찬성하는 주민과 반대하는 주민과의 대립이 첨예하여 조합이 설립되지 못하였다. 현재는 사업 반대가 심한 일부지역을 사업구역에서 제척하는 방안이 검토 중이다.

한남2재정비촉진구역은 1구역의 동쪽에 위치하며 1구역과 같이 이태원상권에 인접한 지역이다. 2010년 추진위원장 선거 후 바로 추진위원회 승인을 받았으며, 2012년 6월 한남지구 중 가장 먼저 조합설립 인가를 받아 사업추진속도가 빠른 편이었다. 하지만 이태원과 인접한 지역으로 이태원 상권이 확장되고 우사단로를 중심으로 상권이 재활성화되는 현상이 나타면서, 일부 주민들이 사업에 반대하기 시작하였다(2구역 소유자의 약 8.4%, 용산구의회(2011)). 2013년에는 반대주민에 의한 민원으로 서울시의 실태조사가 시행되었다.

한남3재정비촉진구역(이하 3구역)은 한남지구에서 면적이 가장 넓은 구역이나 반대주민의 비율(약 2%)은 가장 작은 구역으로(용산구의회, 2011), 사업시행인가를 준비 중이었다. 2010년 8월 추진위원회가 승인되었으며, 2012년 9월 4일 조합설립인가를 받았다. 조합 설립인가 후 3구역은 다음

단계인 사업시행인가를 받기 위한 준비를 하였다. 지적측량과(대한지적공사, 2012년 12월 시작), 도시계획업체(제일엔지니어링, 2012년 12월)와 기타 필요한 용역업체(2013년 5월) 선정을 거쳐 사업시행계획서를 작성하였다. 또한 당시 용적률로는 사업성이 미진하다는 판단 하에 용적률 증가를 위한 ‘경미한 재정비촉진계획 변경(안)’을 2013년 12월 서울시에 접수하였다. 2014년 7월 재정비촉진계획(경미한) 변경이 결정 고시(서울시 고시 제2004년-249호)되면서, 기준용적률은 170%에서 190%로 계획용적률은 210%에서 230.99%로 상향되었다.

이후 3구역은 변경된 용적률을 적용하여 2014년 9월 용산구청에 건축심의 도서와 교통영향분석 개선대책 수립보고서를 첨부하여 건축교통 통합심의(안)을 접수하였다. 이 심의(안)은 관계 부처와의 토론 및 검토를 거쳐 2014년 11월 서울시에 접수되었으나, 12월 서울시 건축위원회의 심의결과 ‘보완’을 통보받았다. 보완 후 2015년 1월 다시 서울시 건축위원회 심의를 신청하였다. 심의 결과, 다시 ‘재심’ 판정을 받으며 ‘건축소위원회 자문선행’ 의견을 받았다. 이에 3구역 조합은 여러 차례 소위원회의 자문을 거쳐 2015년 5월 서울시 건축위원회에 심의를 재신청하였다. 하지만 심의 결과, 또 다시 ‘보류’ 판정을 받았다. “한남지구 전체적인 계획과의 정합성을 재검토한 후 본 위원회의 최종 결정이 필요하다는 사업주관부서의 요청이 있으므로, 인접구역을 포함한 한남지구 전체와의 도시경관, 건축 배치, 녹지축, 차량 및 보행동선 연계 등을 종합 검토하여 차기 위원회에 상정하기 바란다”는 의견이었다.

한남뉴타운사업을 재검토한다는 서울시의 의견은 3구역 뿐 아니라 전체 구역에 영향을 주었다. 3구역은 한남지구의 다른 구역과 함께, 2015년 10월과 11월 두 차례에 걸쳐 항의 집회를 열게 되었다. 2016년 1월 현재 3구역은 서울시청과 서울시장 공관에서 사업추진 촉구를 위한 1인 시위를 지속적으로 이어가고 있다.

한남4재정비촉진구역은 구역 내 위치한 아파트 단지 주민의 반대로 사업

이 더디게 진행되고 있었다. 예비추진위원장 선거 후 2010년 9월 30일 추진위원회 승인을 받았으나, 사업에 반대하는 주민이 약 20%에 달하여 동에서 징구에 어려움을 겪었다(용산구의회, 2011). 2구역과 같이 4구역도 반대 주민에 의해 실태조사가 실시되었다. 2013년 3월 실태조사 신청서가 접수되어 7월 용역에 착수하고 실태조사가 추진되었다. 하지만 2013년 9월 새로운 추진위원장이 선출된 후, 주민동의서를 추가로 징구하여 2015년 1월 조합설립 인가를 받았다. 현재 사업시행인가를 준비 중이나, 서울시의 한남지구 재검토 발표 이후 가이드라인 발표를 기다리고 있는 중이다.

한남5재정비촉진구역은 한강변에 인접한 한남지구의 서쪽 지역으로, 사업을 반대하는 주민들도 있었으나(약 27%), 사업반대의견 보다는 조합의 비리 의혹과 주민들 간의 갈등으로 논란이 끊이지 않는 구역이다. 2010년 1월 예비추진위원장 선거 후, 6월 주민동의율 50%를 넘기면서 추진위원회 승인을 받았으며, 2012년 6월 조합설립인가를 받았다. 하지만 정비업체 선정 문제, 조합장 및 임원의 비리 의혹 등으로 주민 간 고발과 소송이 지속적으로 발생하여 사업의 추진이 지연되고 있다. ‘정상화모임’, ‘사업촉진위원회’, ‘바른길모임’ 등 비상대책위원회가 다수 결성되어 조합집행부와 대립하였다. 조합임원의 임기만료 및 기존 조합장의 횡령 의혹 등으로 2016년 1월 조합장이 새로 선출되었다.



그림 III-11. 한남뉴타운 각 구역별 사업진행 현황(2016년 1월 기준)

표 III -14. 한남뉴타운사업 주요 진행사항

		주요 진행사항
2003년	2월	서울시 2차 뉴타운사업계획 발표
	7월	용산구청 서울시에 한남뉴타운지구 지정 신청
	11월	한남뉴타운사업지구 지정(서울시 고시 제2003-372호)
2004년	5월	한남뉴타운개발기본계획 수립
2005년	11월	지역균형발전위원회 심의 의결 (토지이용계획 조건부 가결, 건축계획 유보)
	10월	한남재정비촉진지구 지정(서울시 고시 제2006-357호)
2009년	8월	공공관리 시범사업 대상 선정
	10월	한남재정비촉진계획 결정(서울시 고시 제2009-387호)
2010년	6월	한남 2, 5 촉진구역 추진위원회 설립
	8월	한남 3 촉진구역 추진위원회 설립
	9월	한남 4 촉진구역 추진위원회 설립
2011년	8월	한남 1 촉진구역 추진위원회 설립
2012년	6월	한남 2 촉진구역 조합 설립
	8월	한남 5 촉진구역 조합 설립
	9월	한남 3 촉진구역 조합 설립
2013년	1월~9월	한남 2 촉진구역 실태조사
2014년	10월	한남 3 촉진구역 건축 및 교통 통합 심의 신청
2015년	1월	한남 4 촉진구역 조합 설립
2015년	8월	서울시 한남뉴타운 재검토 발표

2.4. 한남지구 재정비촉진사업의 장기 지연

한남지구는 대부분의 구역이 전체 사업과정 중 조합설립 단계에 머물러 있었다. 2003년 뉴타운사업지구가 지정 된 후 12년이 경과하였으나, 여전히 사업추진단계를 벗어나지 못하고 있었다. 1구역은 조합의 설립조차 이루어 지지 못한 채, 구역해제가 논의되고 있었다. 이러한 한남지구의 추진현황은 서울시 뉴타운사업지구의 평균에 속한다. 서울시 뉴타운사업의 추진현황을 보면, 전체 사업구역(해제구역 제외)의 48.9%가 한남지구와 같은 사업시행인가 단계이전으로 사업 미시행 상태였다(표 II-5). 약 50%의 사업구역이 지구지정 후 10여년이 되도록 사업추진이 지연되고 있었다.

조합이 설립된 후 사업이 장기간 지연된 상황에는 지역의 내·외부 여러 요인이 작용하였다. 먼저, 주민들 사이의 갈등이 끊임없이 이어지고 있었다. 뉴타운사업지구 지정 당시 설문조사 결과 87.2% 찬성이라는 주민들의 환대 속에 뉴타운사업이 결정되었지만, 토지 소유자들의 다양한 이해관계가 얽혀 있어 사업추진에 대한 반대의견이 대두되었다. 사업의 추진 자체를 반대하는 주민들 뿐 아니라, 사업의 추진은 찬성하되 현 사업추진 집행부에 반대하는 주민들도 있었다. 이러한 주민들 간의 갈등은 법적 분쟁으로도 이어져 사업 진행의 걸림돌이 되었다. 또한 사업기간이 장기화되는 동안 지역 상권의 변화가 일어나 영향을 받은 구역도 있었다. 용산구 신청사의 건립이 완료되고 주변 도로가 정비되는 등 이태원상권에 인접한 지역 상권이 변화를 겪으면서 해당 지역 토지 소유자들의 사업 반대가 심해졌다.

서울시의 재개발 정책 변화도 한남지구에 영향을 주었다. 2장에서 살펴 보았듯이, 2011년 박원순 서울시장의 취임하면서 전면철거 재개발방식에서 거주자 중심의 마을만들기로 서울시 재개발정책의 방향을 전환하였다. 실태조사를 통해 뉴타운사업 추진의 여부 결정하고, 갈등조정관을 투입하여 갈등해소를 통한 사업추진을 도모하는 등 뉴타운출구전략을 시행하였다.

한남지구 또한 서울시 정책의 영향을 받아, 2개 구역이 실태조사를 신청

하였으며, 1개 구역에 갈등조정관이 파견되었다. 한남2구역은 주민신청에 의해 실태조사가 실시되었다. 실태조사를 신청한 토지 등 소유주들은 소유 부동산이 이태원상권 근처에 위치하여 사업의 추진을 반대하고 있었다. 2013년 1월부터 9월까지 실태조사가 실시되었으며 결과를 통보받았다. 사업의 진행과 해제에 대한 주민의견을 받았으나, 사업구역 해제를 원하는 주민이 50%가 되지 않아 구역해제는 이루어지지 않았다. 4구역도 반대 주민에 의해 실태조사가 신청되었다. 첫 실태조사 신청은 실태조사 동의요건 10%에 미달되어 취하되었으나, 2013년 3월 실태조사 신청서가 재접수되어 실태조사가 추진되었다. 실태조사 결과 후 4구역도 구역 해제는 이루어지지 않았다. 사업 반대 주민의 비율이 높은 한남1구역은 갈등조정관 우선 파견 지역으로 선정되었다. 2012년 2월 갈등조정관이 해당 구역에서 주민들의 의견을 청취하는 면담과정을 거쳤으며, 구역을 세분하여 주민들의 사업에 대한 동의율을 조사하였다. 그러나 사업 찬반 갈등은 해소되지 않았다.

서울시의 한강변 경관계획도 한남지구의 사업추진에 영향을 주었다. 서울시는 2015년 10월 ‘한강변 관리 기본계획’을 수립하여 발표하였다. 향후 한강변에 들어서는 건물은 북한산과 남산 등 경관을 가리지 않도록 해야 한다는 것이 주요 사항이었다. 특히 한강변 아파트의 층수를 최고 35층 이하로 유지하고 망원·한남·반포 등 서울시내 10개 지역에서 열린 경관을 확보할 수 있도록 별도로 관리하기로 하였다. 이러한 내용은 한남지구에도 직접 해당되는 것으로 한남재정비촉진계획의 재검토에 이르는 계기가 되었다.

지역 전체를 고급주거지로 재개발하려는 한남지구의 계획은 장기 표류상태에 있다. 2003년 한남뉴타운사업지구로 지정된 후 12년이 지난 현재, 사업은 거의 중단된 상태이다. 한남지구 내·외부의 사회·경제·정책적 환경 변화는 뉴타운사업의 추진에 영향을 주었다. 다음 장부터는 뉴타운사업이 지연되는 가운데 나타난 뉴타운 정책의 영향을 본격적으로 살펴보고자 한다.

IV. 지역공동체의 분화와 갈등

서울시의 뉴타운사업지구는 다수의 정비사업구역으로 구성된다. 즉, 뉴타운 정책의 비전은 도정법에 근거한 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등 정비사업을 통해 구현된다. 한남뉴타운사업지구는 5개의 주택재개발사업으로 계획되었다. 도정법에 규정된 주택재개발사업은 토지소유주들이 조합을 결성하여 토지를 하나의 개발단위로 규합하고, 기존의 건물을 전면 철거한 후 토지와 건물의 재산권을 새로운 개발에 따라 재분배하는 방식이다. 전면철거 재개발의 특성으로, 주택재개발 사업은 도시 노후불량주거지 정비라는 공공의 목적 외에도, 부동산 가치의 상승, 지역주민의 이해관계가 겹쳐져서 추진된다(장성환, 2010). 재개발사업의 추진과정은 입장을 달리하는 집단이 그들의 이해관계를 실현시켜 나가는 과정이며, 재개발사업이 진행되는 지역사회는 다양한 집단의 이해관계와 갈등이 표출되는 장이다(조은·조옥라, 1988). 한남동 일대에도 뉴타운사업지구지정으로 지역공동체 내 주민 간의 관계에 큰 변화가 있었음을 주민 면담을 통해 확인할 수 있었다. 본 장에서는 한남뉴타운사업지구가 지정된 후 한남동 일대의 지역사회에 나타난 갈등을 중점적으로 살펴보려고 한다.

1. 촉진구역 구획에 따른 지역주민의 분화와 갈등

1.1. 구역설정을 둘러싼 갈등

한남지구는 뉴타운사업지구가 촉진구역으로 세분되는 과정에서 주민분화와 갈등이 시작되었다. 촉진구역이 확정되기 전부터 불확실한 구역경계를 두고 주민 간 갈등이 발생하였다. 뉴타운사업의 추진이 결정된 후, 주민들 사이에는 정확하지 않은 정보가 공유되고 있었다. 불확실한 정보 중에는 구역 경계에 대한 내용이 있었다. 중개업자나 가칭추진위원회에서 임의로 작성한 구역지도들이 있었는데, 이는 한남지구의 투자자에게 또는 동의서를

받고자 하는 주민들에게 한남뉴타운사업의 설명 목적으로 만든 지도였다. 이러한 임의지도는 주민의 혼란을 초래하고 갈등을 야기하였다.

당시 주민 사이에 떠돌던 구역지도에는 확정된 5개의 구역보다 많은 수의 구역이 구분되어 있었다(그림 IV-1). 구획된 구역 중에는 대규모 필지가 상대적으로 많거나 일명 ‘지분 쪼개기¹⁾’가 적게 이루어진 구역 또는 한강의 조망이 예상되는 구역 등 사업성이 높게 평가되는 구역이 있는 반면, 소규모 필지가 대다수이거나 위치가 불리한 구역이 있었다. 이에 한남지구 전체 사업의 원활한 추진을 위해 사업성이 상대적으로 낮은 구역을 통합하여 개발해야 한다는 의견이 등장하였다. 그러나 높은 사업성을 지닌 지역의 주민들은 통합개발에 따른 이익 감소를 우려하여 통합개발 의견에 반대하였다. 통합 추진 주민들은 통합개발 진정서를 제출하고 서울시에 항의 방문하였으며, 분리개발을 원하는 주민들도 시청 앞에서 집회를 열었다.



그림 IV-1. 지역 부동산업체에서 사용하던 한남뉴타운 구역도

출처: 한남뉴타운 재정비 주민협의회 인터넷 카페 게시물

- 1) 재개발지역에서 많이 나타나는 투기행위 중 하나로, 단독주택을 구분등기가 가능한 다세대 주택으로 신축하거나 다가구주택을 다세대주택으로 변경하여, 지분을 나누어 재개발 아파트 분양권을 많이 받으려는 행위를 말한다.

표 IV-1. '한남뉴타운 재정비 주민협의회'에 게시된 구역통합 관련 글

	제목	작성일	조회 수	덧글수
1	각 구역별 통합문의	2006.04.10	378	11
2	한남뉴타운 통합구역 추진과 관련된 글 모음	2006.04.24	259	2
3	한남뉴타운지구 통합 관련	2006.04.26	287	16
4	한남3,4,5,6구역 통합 의견	2006.07.21	1768	33
5	통합 및 진정서 관련하여 용산구청 질의 및 회신내용 입니다.	2006.05.16	375	12
6	예전 한남1구역이 왜 보광 강변구역이 되었나요	2007.02.14	313	2
7	지금 추진위는 몇 개로 되어 있으며, 앞으로는 몇 개로 통합되나요?	2008.02.13	322	2
8	구역 통합 질문 드립니다.	2008.04.14	571	13
9	한남뉴타운 구역에 관한 타 카페의 글들	2008.04.17	580	2
10	5구역 범위	2008.06.03	605	3
11	오후1시동빙고1구역 기본계획안 승인 반대 촉구 집회... ππππ	2008.11.29	539	2
12	구역의 기준은?	2008.12.02	948	2
13	동빙고와 보광동 분리개발	2008.12.23	560	1
14	Re: 동빙고와 보광동 분리개발	2008.12.23	1018	19
15	현 동빙고 구역 분의 글	2008.12.26	557	4
16	동빙고싸이트 주장인데 황당합니다.	200901.02	830	21
17	동빙고 구역의 분리개발이 되면	2009.02.01	507	4
18	3구역은 결합개발을 해서 어떤 이익이 생겼나요?	2009.04.05	385	3
19	냉정하게 3구역을 봐주시기 바랍니다.	2009.04.06	620	2
20	분립독립특혜 동빙고 5구역 주민들에게	2009.04.07	769	11

자료: '한남뉴타운 재정비 주민협의회' 카페의 게시글 정리

구역구획에 대한 논의는 구역이 확정될 때까지 이어졌다. 주민들 간의 논쟁은 ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회(주민협)’ 인터넷카페 게시판에서 확인할 수 있었다(표 IV-1). ‘주민협’ 회장은 2006년 7월 통합개발에 관한 토론을 제기하였다. 이 게시물에는 16명의 회원이 33개의 댓글을 달고 1,768회 조회를 할 정도로, 카페 회원들이 높은 관심을 보였다. 통합개발을 찬성하는 주민들은 ‘구역을 광역화’하여 ‘기부채납을 통해 사회기반시설을 확보하고 용적률 인센티브를 받는 것’이 한남지구 전체의 사업성을 높이는 방안이라고 주장하였다. 그러나 한강변에 위치한 부동산을 소유한 주민은 ‘한강조망을 기대하고 산거’라며 통합개발을 반대하였다. 통합개발측 주민은 한강조망을 이유로 반대하고 있는 구역 주민을 향하여 ‘재개발 후 한강조망이 실제로 가능한가’ 의문을 제기하며 논쟁을 벌이기도 하였다. 또한 특정 구역을 ‘상가도 많고 쪼갬 지분이 많은’ 문제 소지가 있는 구역으로 치부하며, 해당 구역만 제외하고 통합하자는 의견도 나오고 있었다. 촉진구역 설정을 두고 주민들은 이해관계에 따라 갈등하고 대립하고 있었다.

촉진계획 결정고시 직후에도 구역에 관한 갈등은 지속되었다. 바라던 바와 다르게 구역경계가 결정된 지역의 주민들은 구역 변경을 요청하였다. 한남3구역의 경우, 한남지구의 촉진구역 중 가장 넓은 구역으로 보광동과 한남동의 두 개 행정동에 걸쳐있다. 보광동의 주민들은 한남동과 분리되어 개발되기를 기대하였다. 한강변에 면한 보광동 지역이 한남동과 통합되어 개발될 경우, 한강변이 아닌 구역 내부 지역의 주택을 분양받을 가능성이 높아지기 때문이었다. 또한 한강 조망권을 얻지 못하고 이에 따라 개발 이익이 감소할 것을 우려하였다. 해당 지역 760여명의 주민은 분리 개발을 요청하는 민원을 용산구청에 접수하였다(용산구 뉴타운사업과, 2010).

하지만 촉진구역의 변경에 여지가 없어지자 구역지정에 관한 대립은 점차 사라졌다. 이는 사업추진을 찬성하는 주민들 사이의 구역 경계에 관한 갈등이 사라졌다는 의미이다. 사업추진을 반대하는 주민들이 사업에서의 배제를 원하는 촉진구역 변경은 다른 사안이다.

촉진구역 구획은 구역별 지역주민의 분화로 이어졌다. 촉진구역이 확정된 후 구역지정을 둘러싼 주민 갈등은 사라졌으나, 구역을 중심으로 한 주민 구분은 확연해졌다. 촉진구역의 구분은 기존의 행정동 경계와 관계없이 구획되어, 주민센터를 중심으로 하나의 생활권을 이루던 주민들이 구역에 의해 나뉘었다. 이전에는 ‘보광동 주민’, ‘동빙고동 사람들’ 등 행정동에 의해 주민이 지칭된 반면, 구역이 구분된 후에는 ‘O구역 주민’, ‘O구역 사람들’로 호칭이 바뀌었다. 보광동은 한남2구역, 한남3구역, 한남4구역에 걸쳐 포함되면서, 보광동 주민은 세 그룹으로 분화되었다.

구역명으로 대변되는 주민들의 호칭 구분으로, 주민들은 구역별 사업 현황에 따라 서로를 차별화하였다. 타 구역 집행부의 무능력, 타 구역의 사업 속도 및 내부 문제 등을 이야기하며 자신들 구역의 우월함을 표출하기도 하였다. 구역 구분이 서로에 대한 차별화로 이어졌다.

“저희 같은 경우에는 상당히 상근이사가 젊잖아요. 다른 조합 가보시면 노인 분들이 많습니다. 그분들이 사실은 업무를 제대로 처리하기는 좀 힘들어요. (중략) 저희는 비대위가 지금은 다 정리된 상태입니다. 다른 지역은 아주 심하죠. ▽구역이 제일 심하고...”

-△구역 조합이사-

“여기 우리 □구역은 다른 구역보다도, 남의 구역 얘기할 것은 없지만, 한 집을 가지고 두 세 사람씩 나눠 입주권을 갖는 그런, 저희들은 그런 일은 많이 없어요. 쪼개기가 없어서 다른 데 보다는 확실히 나아요. (중략) O구역이 지금 아주 안 좋아요. O구역의 조합장이라는 사람이 옛날에 시장하고 저녁도 먹고 술도 한잔했다고 그랬는데.. 인가가 빨리 안 나오니까 동아일보에 대문짝만하게.. 7번이나 갖다 때려버렸는데 되겠어요? (중략) 그 O구역은 그래가지고 감사도 몇 번씩 나오고.. 인가도 안 나오고 말이죠.. 그런 것들은 없어야 하겠다 그런 생각을 갖게 하죠.”

-□구역 조합장-

주민들은 다른 구역을 자신의 구역과 차별화하면서도 자신의 사업추진에 영향을 미치는 존재로 인식하고 있었다. 타 구역의 문제를 개별구역의 문제로 인식하여 문제가 발생한 구역을 비난하면서도, 그 구역의 대처로 인하여 자신들 구역에 영향을 미칠 것을 염려하였다. 타 구역의 문제가 한남지구 전체에 영향을 미치게 되자 자신의 문제로 인식하였다.

3구역의 건축심의 문제가 한남지구 전체로 확대되자, 주민들은 합심하여 대응하였다. 2015년, 3구역의 건축심의 문제가 한남재정비촉진계획의 전면 재검토로 이어졌다. 3구역은 서울시에 대한 항의집회를 계획하였다. 이때 타 구역 주민들도 집회 참석을 독려하고 대처방안을 토의하는 등 적극적으로 협심하는 모습을 보였다. ‘주민협’을 통해 주민들은 서울시의 한남뉴타운 재검토 결정은 ‘3구역만이 아닌 한남뉴타운 전체의 아주 중요한 사항’이라고 의견을 모았다. 또한 ‘이번 건은 구역을 떠나서 한남지구에 대한 서울시의 부당한 행정에 대해 한 목소리를 내야할 때’라며, ‘서울시청 항의 집회에 모든 구역의 참석’을 제안하였다. 주민들은 ‘회사에 반차를 낸 상태’이며, ‘자영업을 하는데 문 닫고 참석’할 것 등을 약속하고 있었다. 타 구역의 문제가 자신의 구역에 영향을 미쳐 불이익이 예상되자 공동 대응에 나섰다.

1.2. 갈등의 제도적 요인: 과대지구지정과 의견수렴절차 미흡

광역적 계획을 의도로 대규모로 지정된 한남지구는 정책실현의 편의를 위해 물리적 경계가 다시 형성되면서 주민 갈등과 분화가 발생하였다. 뉴타운 정책은 생활권 단위의 광역계획을 추구하여 대규모로 사업이 계획되었다. 기존의 재개발사업이 소규모 단위로 개별적으로 진행되어 인접 사업과의 연계 개발에 어려움이 있고, 도로, 공원, 학교 등 도시기반시설을 확보하는데 한계가 있었다는 시각에서였다. 광대한 촉진지구는 실제 사업의 시행을 위한 사업계획을 수립하면서 다시 여러 촉진구역으로 세분되었다. 한남지구 또한 110만㎡의 광범위한 지구로 5개의 촉진구역과 3개의 존치구역으로 구획되었다.

사업의 원활한 추진을 위한 촉진구역의 경계 설정은 주민들에게 민감한 사안이었다. 한남지구는 광범위한 규모만큼 세부 지역별로 지형, 필지규모, 건물의 노후도, 호수밀도, 한강조망권 등 각기 다른 특성을 지니고 있으며, 지역의 특성은 곧 사업성으로 연결되기 때문이었다. 구역이 어떻게 세분되는가는 주민들의 주요한 관심사 중 하나였다.

경계 재설정 과정에서 지구 내 위치로 달라지는 이해관계는 주민 간 갈등으로 나타났으며, 주민 분화의 원인이 되었다. 뉴타운사업 이전 지역주민들은 행정동 단위의 귀속의식이 있었다. 한남동 일대가 사업추진 단위인 촉진구역에 따라 구분되면서, 주민들도 구역을 중심으로 분화되었다. 뉴타운사업의 추진 과정 및 현황은 주민들의 이해관계에 작용하여 구역별로 이해를 같이 하기도 하고 달리하기도 했다. 뉴타운정책으로 인하여 행정동 단위로 소속감을 갖고 있던 주민집단이 촉진구역별 이익집단으로 변화되었다.

촉진구역 설정과정에서 주민 간 갈등이 나타난 요인 중 다른 하나는 의견수렴절차의 부족에 있다. 촉진구역에 대한 주민들의 갈등과 대립으로 나타나는 상당한 관심에도 촉진구역 지정은 주민들과 소통없이 진행되었다. 설계용역업체가 촉진계획(안)을 작성하는 동안, 주민들의 견해나 의견을 듣는 과정은 없었다. 서울시 도시재정비위원회나 도시계획위원회 등의 자문만이 진행되었다.

2007년 5월 재정비촉진계획의 수립에 착수하고 계획(안)이 2009년 11월 공고되기까지, 주민설명회, 주민공람, 공청회가 각 1회씩 개최되었다. ‘주민협’에 따르면 계획(안) 수립과정에서 개최하였던 한 차례의 주민설명회(2008년 10월 16일)는 용산구청 주도의 일방적이고 형식적인 설명회였을 뿐 주민과의 소통이 이루어진 것은 아니었다. 용산구청에서 주민설명회의 목적으로 내세운 것도 ‘지역주민의 궁금증 해소’였다. 촉진계획 수립의 지연으로 주민들의 민원이 증가하자, 용산구청은 민원해소의 차원에서 설명회를 실시하였다. 주민들의 의견을 청취할 목적이 아니었다.

촉진계획(안) 수립 후 이루어진 주민공람과 공청회 역시 형식적이었다. 주민공람은 도촉법에 규정된 바에 따라 공람공고일인 2009년 4월 3일부터 17일까지 14일 동안 진행되었다. 14일은 주민들이 계획(안)의 검토, 의견 수렴, 의견 제출을 하기엔 짧은 기간이었다. 공람사실이 주민들에게 충분히 전달되었는지도 의문이다. 공람을 통한 주민의견수렴방식은 주민의견 취합 후 주민과 토론의 과정 없이 일방적 검토 후 수용여부를 결정하는 방식이었다. 2009년 7월 7일에 이루어진 공청회 역시 구청의 발표 위주로 진행되었다. 발제 후 토의가 있다고 공지했음에도 토의는 진행되지 않았으며, 주민 질의 역시 미리 지정한 3명의 질문만 받는 형식적인 공청회였다.

주민들의 주거지를 대상으로 하는 재개발임에도 주민들은 배제된 채 공공기관과 설계용역업체에 의해 촉진계획(안)이 수립되었다. 계획(안)의 수립 과정 동안 주민과의 소통이 부재하였기에, 지역사회에는 이권을 노리는 부동산업체나 가칭추진위에 의한 임의작성 지도가 사실인 듯 주민에게 혼란을 주고 있었다. 주민의견이 반영되지 않은 채 수립된 계획(안)은 촉진계획 결정고시 후에도 구역경계를 둘러싼 주민들 간 대립과 갈등의 요인이 되었다.

2. 사업추진 주도권에 따른 지역주민의 분화와 갈등

한남지구의 사업은 도정법에 규정된 토지 등 소유자로 구성된 조합에 의해 사업이 시행된다. 조합장과 조합임원으로 구성된 조합 집행부는 조합을 대표하여 사업을 시행하는 핵심주체로, 조합의 업무를 집행하며 주요한 의사결정을 수행한다. 사업추진 주도권을 차지하기 위해 조합집행부를 중심으로 나타나는 갈등은 재개발사업구역에서 나타나는 주요한 갈등 중 하나이다. 한남지구 또한 뉴타운사업이 결정되면서 주민들 간 사업추진 주도권을 차지하기 위한 경쟁이 시작되었다.

2.1. 사업추진 주도권 선점을 둘러싼 갈등

한남지구는 다수의 가칭추진위원회가 발생하여 서로 대립하였다. 넓은 지역을 대상으로 한 뉴타운사업지구의 지정은 다수의 가칭추진위원회가 나타나는 계기가 되었다. 뉴타운사업이 결정되기 전부터 이미 ‘보광동 강변지구 재개발’, ‘동빙고동 재개발’과 같은 주택재개발사업을 추진하던 주체가 있었다. 이들은 각자 자신들의 지역을 중심으로 가칭추진위원회를 결성하였다. 여기에 새로 형성된 가칭추진위원회들이 가세하여, 15개가 넘는 가칭추진위원회가 나타났다. 가칭추진위원회들은 서로 추진위원회로 승인을 받고자 주민들을 상대로 인감증명서를 통해 권한을 위임받거나 동의서를 징수하는 등 경쟁하였다. 또한 가칭추진위원회는 각자가 사업의 집행부가 되기 위하여 추진위원장 및 조합장의 선거에 참여하였다. 선거 후에는 사업 주도권을 둘러싼 갈등이 소송으로 표면화되었다. 선거에서 패한 후보자들은 부정선거 의혹을 제기하고 당선자의 무효화 또는 총회의 무효화를 주장하며 소송을 제기하였다.

한남3구역의 경우, 촉진구역 지정 전까지 3개의 가칭추진위원회가 활동하였다. 첫 번째 가칭추진위원회는 보광동 지역에서 재개발사업을 추진하던 ‘가칭보광동 강변지구 주택재개발조합’에서 시작되었다. 1999년부터 오모씨는 보광동 지역(9, 10, 11, 16, 17, 18통)을 아파트단지로 건립하고자 계획하였다.

2002년 H건설을 시공사 우선협상 대상자로 선정하고, 2007년 입주를 계획하였다(한국일보, 2002년 7월 21일자). 오씨는 해당 지역의 주민 동의를 얻어 2003년 7월 용산구청에 추진위원회 설립 승인신청서를 제출한 상태였다. 해당 지역이 뉴타운사업지구로 포함되자, 추진조직의 명칭을 ‘보광동 강변지구 주택재개발 정비사업조합 설립추진 준비위원회’로 변경하고 활동을 이어갔다. 두 번째 가칭추진위원회는 2003년 한남뉴타운사업지구 지정되자 김모씨를 중심으로 생성된 ‘보광2구역 재개발 사업 추진위원회’이다. 이때 보광2구역은 당시 임의로 형성된 구역으로 현재 3구역 일부지역이다. 보광2구역은 주변 지역과 통합하여 ‘한남뉴타운 연합추진위원회’로 명칭을 변경하였다. 마지막으로 2009년 동발전위원장 및 주민자치위원장을 지낸 이모씨를 중심으로 하는 가칭추진위원회가 구성되었다.

각 가칭추진위는 각각 특정 건설사나 정비업체로부터 지원을 받아 운영하였으며, 추후 추진위원회로 승인받기 위해서 주민들에게 전화를 하고 방문하는 등 주민동의서를 요구하며 사업 주도권을 차지하기 위해 경쟁하였다. ‘연합추진위원회’의 경우, 직접 제작한 예상 구역도를 가지고 자신들이 구청과 협의 중이고 자신들의 그림대로 될 거라고 주민들을 현혹하였다. 또한 ‘인감을 빨리 내야지 개발이 빨리된다’고 주민들을 재촉하였다. 이러한 과정에서 주민들에게 혼란을 가져오고, 상대 추진위와 대립하였다. 추진위 간 대립은 주민들에게도 영향을 미쳐 각 추진위를 지지하는 주민들 사이의 마찰로 이어졌다.

가칭추진위로 인한 주민 혼란과 갈등은 ‘주민협’의 게시판에서도 확인할 수 있었다. 가칭추진위의 정체성 및 활동의 합법 여부 질문, 동의서 제출 요구에 대한 불편 호소, 추진위 간 갈등 제기 및 자제 등의 글들이 게시되어 있었다. 주민들은 가칭추진위원회로 활동하는 ‘강변지구 추진위’와 ‘연합추진위’가 어떤 조직인지, 어느 곳을 지지해야 하는지 고민하였다. 가칭추진위원회의 빈번한 동의서 요구는 불법이며, 동의서나 인감증명서의 제출을 신중해야 한다는 의견을 나누고 있었다. 각 추진위를 지지하는 주민들은 각

등을 조장하였다. ‘아직도 강변준비위는 멀었나 보다’, ‘무능하고 안일한 가칭 보광동 강변추진위’, ‘유령의 연합’ 등 서로 비방하는 글을 게시하거나, 각 추진위에서 주민에게 발송한 상대 추진위를 비방하는 이메일을 공유하였다. 주민협회장은 비방 글을 삭제하는 등 갈등완화에 나서기도 하였다.

표 IV-2. ‘주민협’에 나타난 가칭추진위의 활동과 그로 인한 주민 혼란

구분	게시글 및 댓글 내용
게시글 제목	연합추진위원회?
게시글 내용	연합추진위원회에서 예상구역도를 만들었다고 합니다. 어떤 분은 이 예상구역도를 가지고 구청과 협의 중이고 이대로 될 거라는 분도 계십니다. 연합추진위원회도 불법이닌가요? 기본계획은 구청에서 자체적으로 만드는 것인지.. 추진위가 만들어서 구청에서 허가를 내주는 것인지요? 연합추진위는 보광1구역과 한남2구역을 통합했습니다... (중략)... 기본계획이 하루 빨리 나오기를 바라는데.. 올 연말이라는 말도 있네요. 자꾸자꾸 늦어만 지네요. 동네 아주머니가 인감을 빨리 내야지 개발이 빨리 된다고 재촉하시네요. 기본계획 나오고 내도 되지요? 지금 인감과 기본계획 늦게 나오는 건 상관없는 거지요? 이런 저런 궁금함에 이렇게 글을 올립니다.
댓글	인감제출하는 것과 기본계획과는 아무런 관련이 없습니다. 현 추진위 활동 자체가 불법입니다. 그러니 위에 사진은 아무런 관련이 없다라고 봅니다... (하략)
댓글	그림이 전혀 상관이 없다고요? 위 그림으로 구청에서 서울시로 인가 들어갔다고 하던데.. 구청에서 그림 따로 설계사무실에 설계를 의뢰하나요.. 노량진 뉴타운을 보니 그대로 되던데.. 시나 구청이 설계를 하지는 않잖아요. 용적율이랑.. 기본적인 거 정해주고.. 도로만 결정하는 걸로 아는데요??
댓글	네 구청에서는 외주용역으로 설계합니다. 아직 공개한 것은 없습니다. 시에서 허가받은 후에 공개할 겁니다. 당연히 구청에서 설계는 하지 않지만 기본그림은 구청주도하에 설계가 가능할 겁니다. 위 그림은 유령의 연합에서 나온 그림이라서 그냥 감상만 하십시오.
댓글	헉.. 그림, 나도 잘못 알고 있었네..ㅜㅜ
댓글	용산구청에서는 보안이 철저합니다. 위 그림 용산구청에서 나왔다면 그 직원 파견감입니다. 절대 아닙니다. 아직은 아무도 믿지 마십시오. 거짓입니다..

자료: ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회’ 카페 게시글 정리

사건번호	2011누27676	사건명	당선인공고처분무효확인
원고	김□□	피 고	서울특별시용산구청장
재판부	제4행정부 (나)		
접수일	2011.08.12	종국결과	2012.01.31 항소기각
원고소가	20,000,100	피고소가	0
수리구분	제소	병합구분	없음
상소인	원고	상소일	2012.02.20
상소각하일		보존여부	기록보존됨
송달료,보관금 종결에 따른 잔액조회		>> 잔액조회	
판결도달일	2012.02.06	확정일	2012.02.21

그림 IV-2. 3구역 추진위원장 선거과정에서 나타난 소송 사례

출처: 대법원 홈페이지의 사건검색

3구역 가칭추진위의 대립은 추진위원장 선거를 치루면서 법적 대립으로 표출되었다. 2009년 한남지구 재정비촉진계획이 고시된 후, 예비추진위원장 선거에 각 가칭추진위원회에서 추진위원장의 입후보자 등록을 하였다. 선거를 통해 동발전위원장 출신의 이모씨가 추진위원장으로 선정되었다. 선거에서 패한 ‘한남뉴타운 연합추진위원회’ 소속이었던 김모씨가 예비추진위원장 선거의 부정행위 의혹을 제기하며 당선인 공고 처분 무효 확인 소송을 하였다(그림 IV-2). 이 소송으로 인하여 추진위원회는 운영자금 대출을 거부당하는 등 사업의 진행에 제동이 걸렸다. 하지만 김모씨의 소송이 기각되면서 추진위원회는 정상화되었다.

2012년 조합설립을 위한 조합장 선거 시 이들의 갈등은 다시 나타났다. 조합장 선거에 추진위원장 선거에 출마했던 후보들이 다시 입후보하였다. 선거 결과 기존 추진위원장이 조합장으로 선정되었다. 추진위원장 선거 당시에도 소송을 진행하였던 김모씨는 조합 설립을 위한 ‘창립총회개최금지 가처분’, ‘직무집행정지 가처분 및 직무대행자 선임 가처분’ 등의 소송을 잇달아 제기하며 조합설립을 저지하였다. 하지만 김모씨는 곧 소송을 취하하였다. 그러나 이번에는 강변지구 재개발사업을 추진하였던 오모씨가 ‘창립총회 조합임원 등 효력 정지 가처분’ 소송을 제기하였다.

요약하면, 사업추진 주도권을 둘러싸고 하나의 추진구역이 여러 세력으로 분화되고 갈등이 발생하였다. 하나의 추진구역에 여러 가칭추진위원회가 결성되었다. 이들은 사업추진주도권을 선점하기 위해 인감증명서 수집, 허위도면 유포 등 불법적인 행위까지 동원하였다. 가칭추진위의 활동은 주민들에게 혼란을 가져오고, 가칭추진위로 인하여 주민들도 각자 지지하는 바에 따라 여러 세력으로 분화되었다. 또한 가칭추진위는 사업추진 주도권을 결정하는 주요한 시기마다 갈등을 빚어왔고 이는 소송으로 표면화되었다. 사업추진 주도권의 다툼에서 밀려난 가칭추진위는 비대위를 결성하여 사업추진 집행부와 갈등을 심화시켜 나가기도 하였다.

2.2. 사업추진 집행부의 운영을 둘러싼 갈등

사업추진 집행부가 선정된 후에는 집행부의 태도나 운영방식 등을 둘러싼 지역주민의 분화와 갈등이 나타났다. 지역 주민으로 구성되는 사업추진 집행부의 전문성 부족과 미숙한 운영방식은 조합 내부 갈등의 핵심요인 중 하나이며, 집행부에서 사용되는 운영비는 집행부의 운영비리나 추진위원장 또는 조합장의 개인비리와 관련되어 주민이 집행부를 불신하는 근거가 되고 있었다.

한남2구역의 가칭추진위원회에서 일한 경험이 있는 한 소유주는 사업추진 집행부가 형성되고 나서 갈등이 더 심한 것 같다고 이야기했다. 조합에 근무하는 사람들의 임금이나 운영비, ‘조합장 판공비’ 등의 사용에 대해 논란이 많고 그로 인하여 ‘조합에 대한 불신이 커진 것 같다’고 한다. 주민들이 사무실로 찾아와서 소란을 피우는 적도 많아 추진위원장 선거가 끝난 후 6개월 정도 더 일하다가 ‘분위기가 너무 살벌’해서 그만두었다고 하였다.

“(조합원들의) 현 조합장, 조합에 대한 불신 그런 게 심하죠. (중략) 제가 추진위원장 선거 끝나고 그만뒀으니까. 추진위원장 선거 끝나고 도저히 있고 싶지 않더라고요. 분위기가 너무 살벌하고...선거 치루는 과정도 그렇고 그 사무실 운영하는 것도 그렇고.. (중략) 조합원들이 생각했을 때는 조합에 근무하는 사

람들이 하는 것도 없이 월급도 많이 받고 뭇도 하고 뭇도 하고.. 암튼 그런 거 때문에 굉장히 더 불신이 커진 것 같더라고요. 운영하는 데 있어서..”

-2구역 소유주 -

사업추진 집행부의 태도나 운영방식에 불만을 가진 주민들은 비상대책위원회 결성하여 집행부와 대립하였다. 민원, 소송, 감사 신청 등을 통해 현 집행부의 활동을 저지하고, 나아가 집행부를 교체하고자 하였다. 비상대책위원회 결성으로 인한 주민 분화와 갈등은 한남5구역에서 두드러지게 나타나고 있었다. 한남5구역에는 조합 집행부에 대립하는 세 개의 비상대책위원회가 조직되었다. 추진위원회 승인 이후부터 현재까지, 이들 간의 불화와 소송이 끊이지 않고 있으며, 그 과정에서 한 개인의 자살사건까지 발생하는 등 사업집행부와 비대위가 첨예하게 대립하고 있었다. 본 절에서는 한남5구역 사례를 통해 사업추진 집행부와 비대위 간의 갈등을 살펴보았다.

5구역은 추진위원회의 정비업체 선정과 그 과정에서 불거진 추진위원회의 비리의혹으로 조합원들의 추진위원회에 대한 불신이 쌓이게 되면서 추진위에 반하는 조직들이 나타나기 시작하였다. ‘정상화 모임’, ‘사업촉진위원회’, ‘바른길 모임’ 등 세 개의 비상대책위원회가 형성되었다.

‘정상화 모임’은 예비추진위원장 선거에서 낙선한 입후보자와 지역주민 30여명으로 이루어진 조직이다. 이들은 5구역 추진위가 공공관리제 규정에 어긋난 정비업체를 선정하자, 이에 문제를 제기하며 ‘정상화 모임’을 결성하였다. ‘사업촉진위원회’는 기존 정비업체 선정의 번복과 새로운 정비업체 선정에 반대하여 결성된 조직이다. 계약 해지된 기존 정비업체 관련 주민들과 지역 부동산업체들이 주축이 되어 조직되었으며, 5구역 주민의 약 300여명이 속해있었다. ‘바른길 모임’은 조합설립 후 결성된 조직으로, 조합집행부에서 해임된 두 명의 이사와 조합원으로 구성된 비상대책위원회이다. 정비업체 문제로 인하여 조합이 50여 억원이라는 거액을 배상해야하는 상황에 처해지고 조합임원의 조합자금 횡령 의혹이 불거지자, 조합집행부 내부 이사들이 조합에 문제제기를 하였다. 이에 조합측은 긴급이사회를 열어 이들

을 해임하였는데, 이때 해임된 이사들이 ‘바른길 모임’을 결성하였다.

2.2.1. 추진위원회 시기의 갈등

한남5구역은 추진위원회의 승인 이후 정비업체 선정 문제가 시발점이 되어 갈등이 발생하였다. 추진위원장으로 선출된 이모씨측은 추진위원회 승인 이전부터 S 정비업체로부터 도움을 받았다고 한다. 일반적으로 재개발사업지구에서는 전문성이 부족한 주민들의 사업절차를 지원하기 위해 정비업체의 도움을 받는다. 법적으로는 추진위 승인 후 정비업체를 선정하지만, 현장에서는 추진위 전부터 특정 정비업체와 결탁하여 추진위 승인 절차부터 같이 활동하게 된다. 이모씨도 S 정비업체와 미리 접촉하여 왔으며, 2010년 6월 추진위가 승인되자 해당 정비업체를 정식으로 선정하고자 하였다고 한다.

5구역 추진위원회는 정비업체를 선정하기 위해 주민총회 개최를 준비하던 중 서울시와 용산구청의 시정공문을 받았다. 한남지구는 서울시의 공공관리제 시범사업지구이므로 공공관리제도의 선정기준에 따라 정비업체를 선정하라는 시정명령이었다. 공공관리제에 의하면, 서울시 정비업체에 등록된 사업체만이 재개발사업의 정비업체로 선정될 수 있었다. S 정비업체는 서울시의 정비업체에 등록되지 않은 사업체로, 공공관리제도에 따르면 기준에 맞지 않는 정비업체였다.

공공관리제에 어긋나는 정비업체의 선정으로 분쟁이 발생하였다. 서울시와 용산구청의 시정명령에도 추진위는 S 정비업체를 선정하고자 주민총회 개최를 강행하였다. 이에 ‘정상화 모임’은 ‘주민총회 개최 금지 가처분’ 신청을 법원에 청구하였지만, 이는 기각되었다(2010년 7월 28일). ‘정상화 모임’은 한남5구역이 서울시 도시주거환경정비 조례에 따라 공공관리 대상사업에 해당하기 때문에 도정법 제77조의4제2항제2호에 따라 공공관리자인 용산구청장만이 정비업체 선정업무를 수행할 권한을 갖는다고 주장했다. 하지만 법원은 해당 법조항이 시장·군수 등에게만 정비업체의 선정에 관한 업무를 수행할 수 있도록 규정하는 것이라고 보기 어렵다고 판단하였다. 판결 후 추진위는 총회를 개최하고 S 정비업체를 선정하였다(9월 11일).

이슈: 정비업체 선정

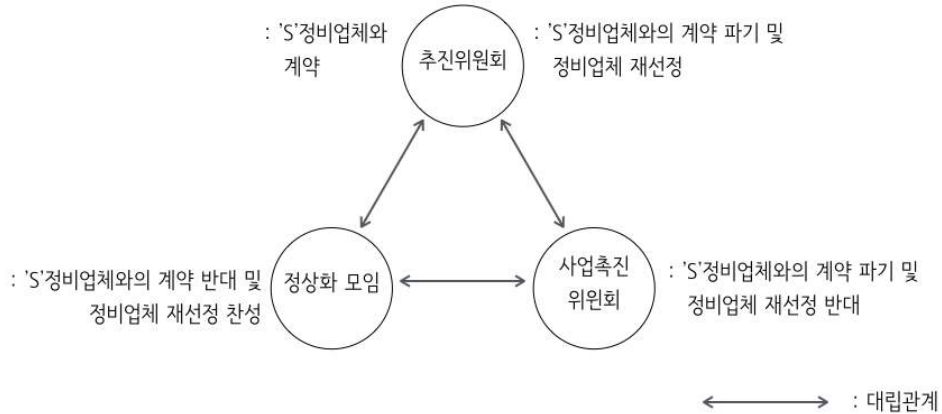


그림 IV-3. 추진위원회 시기의 갈등 구조

S 정비업체 선정으로 5구역 추진위는 공공의 고발과 행정처분을 받았다. 용산구청은 5구역 추진위를 행정명령 불이행에 따라 검찰 고발을 하고(9월 17일), S정비업체와의 계약을 파기하고 관련 업무를 정지하라는 행정처분을 내렸다(12월 7일). 서울시 또한 S정비업체에 계약파기 및 정비업체 선정 무효의 행정처분을 내렸다. 이후 추진위는 S정비업체와의 계약을 파기하고(2011년 3월), 새로운 정비업체의 선정을 위한 주민총회를 개최하고자 하였다. 그러나 이번에는 S정비업체와 지역 부동산업체를 주축으로 하는 '사업촉진위원회'가 정비업체 재선정을 위한 주민 총회 반대 서면결의서를 장구하여 제출하여 주민총회에서 반대의사를 표시하였다. 하지만 결국 새로운 정비업체가 선정되었다.

2.2.2. 조합장 선거 시기의 갈등

5구역은 조합장 선거의 과정에서 기존 추진위원장의 비리 의혹과 선거법 관리 규정 위반이 제기되면서, 기존 비대위 뿐만 아니라 추진위 내부 감사, 선거관리위원회와의 갈등으로 확대되어 복잡한 대립관계를 형성하였다. 정비업체 문제로 인한 비대위와의 갈등과 함께, 조합장의 금융관계, 조합장 선거 절차에 대한 문제가 발생하여 갈등이 심화되었다.

이슈: 추진위원장의 비리 의혹 및 조합장 선거

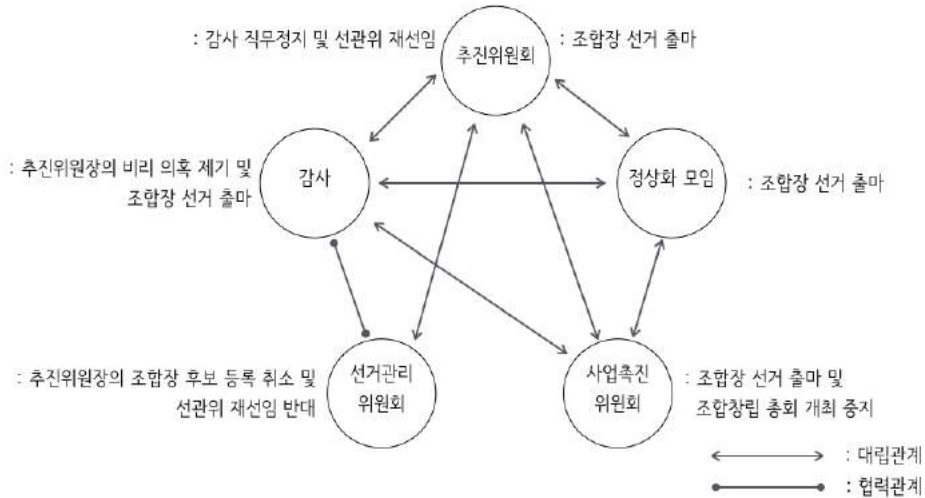


그림 IV-4. 조합장 선거 시의 갈등 구조

조합장 선거 준비과정에서 추진위원회 운영의 문제가 불거졌다. 주민동의서의 징구율이 75%를 넘어감에 따라 추진위원회는 조합장 선거 및 조합설립 총회를 준비하였다. 기존 추진위와 ‘정상화 모임’, ‘사업추진위원회’에서 각각 조합장 후보를 내세웠다. 2012년 3월 31일을 조합설립 총회 개최일로 결정하고 조합장 선거를 위한 선거관리위원회를 조직하였다. 그런데 이때 추진위원회 임원인 감사가 추진위원장의 공금유용 의혹을 제기하고 특별감사실시를 통보하였다(2012년 3월 29일). 또한 추진위원장의 선거관리규정 위반을 주장하였다. 선거인명부 작성과 선거관련 서류 발송을 선거관리위원회가 아닌 대행업체에 일임하였기 때문이었다. 이에 조합장 후보자들이 선관위에 추진위원장의 조합장 후보 등록의 취소를 요청하였다. 선관위는 추진위원장의 조합장 후보 등록을 취소하였다(4월 7일). 일련의 일들로 계획된 조합설립 총회는 결국 무산되었다.

추진위는 감사의 문제제기와 선관위의 결정에 반발하였다. 추진위는 ‘긴급추진위원회’를 소집하여, 문제제기한 해당 감사를 해임하고 선거관리규정(안) 변경하였다(4월 9일). 추진위원회측은 선거관리위원장이 선거관리규정을 위반하

고 독단으로 결정하여 창립총회 개최를 방해하고 있다고 주장하였다. 추진위원회와 선거관리위원회의 갈등과정에서 선거관리위원 4명이 사임을 표하였다. 이에 기존 선거관리위원회의 업무수행이 불가능하게 됨에 따라 추진위원회는 추진위원회의를 소집하여 기존의 선거관리위원장을 해임하고 선거관리위원회를 재선임하였다(2012년 4월 17일). 해임된 선거관리위원장과 선관위원이 이 추진위원회의의 개최 금지 가처분 소송을 냈으나(4월 13일), 기각되었다(4월 17일). 이때 새로운 선거관리위원장은 예전 ‘정상화 모임’의 대표가 되었다.

선거관리위원회가 재구성되면서 5구역은 조합설립을 위한 총회를 다시 계획하였다. 기존 추진위원장, ‘정상화 모임’과 ‘사업촉진위원회’에서 내세운 후보들, 추진위원회의 특별감사를 추진했던 감사 등 4명이 조합장 후보로 등록하였다. 선거과정에서도 상대측을 비난하고 흑색선전을 하는 등 추진위를 비롯한 비대위들 간의 갈등은 지속되었다. ‘사업촉진위원회’는 조합원에게 선거안내를 위장한 우편물을 배송하여, ‘현 추진위가 조합의 집행부가 된다면, 각종 비리는 그대로 묻히게 되는 것은 물론이고 각종 이권에 개입하게 될 것’이라며 추진위원장의 조합장 선출을 반대하였다. 또한 앞서 일어났던 선관위 재선정 건을 다시 문제삼으면서 2012년 4월 선거절차 중지를 위한 가처분 소송을 제기하였다. ‘정상화 모임’은 이러한 ‘사업촉진위원회’의 소송제기를 ‘불필요한 소송’이라고 비난하였다. 추진위원회 또한 조합원들에게 추진위 활동 소식을 전하며 조합임원의 비리 의혹은 모함이라고 주장하고, 다른 비대위들의 행위는 ‘재개발사업의 발목을 잡는’ 일이라고 주장하였다. 이러한 갈등 속에서 ‘사업촉진위원회’가 제기한 선거절차 중지 가처분 신청이 기각(6월 1일)되었다. 2012년 6월 2일 주민총회가 개최되었으며, 선거를 통해 기존 추진위원장이 조합장으로 선출되었다.

2.2.3. 조합설립 이후 갈등

조합이 설립된 후에도 여러 소송으로 조합집행부와 비대위와의 갈등은 계속되었다. 특히 과거 S 정비업체와의 문제가 다시 수면위로 떠올랐다. 과거 용산구청이 추진위원회와 S 정비업체를 고발한 사건이 무죄로 판결나면서, 계약파기된 S 정비업체가 조합에 소송을 제기하였다. 소송과정에서 조합장의 S 정비업체

와의 부정한 금전관계가 나타났다. 이러한 상황에서 ‘바른길 모임’이 조직되었고, 조합집행부와 ‘바른길 모임’ 간 대립이 발생하였다.

2010년 9월 용산구청은 5구역 추진위와 S정비업체가 정비업체를 선정하는 과정에서 도정법을 위반하였다고 고발조치하였다. 용산구청은 5구역 추진위가 경쟁입찰을 통해 정비업체를 선정하지 않았으며, S정비업체는 용산구청이 지시한 입찰 참여 중지 명령을 무시하고 입찰에 참여하였다고 주장하였다. 하지만 법원은 5구역 추진위와 S정비업체에 무죄 판결을 하였다(2011년 9월). 정비업체 입찰에 S정비업체 외 다른 업체가 입찰을 신청하였으나 용산구청의 중지명령으로 인하여 단독 입찰이 된 상황을 감안할 때 도정법을 위반하였다고 볼 수 없다고 판단하였다. 오히려 당시 용산구청이 입찰 전날 팩스방식으로만 참여 중지 명령을 전달하였으므로 전달방법이 적절하지 못하였다고 판단하였다.

용산구청의 고발에 대응하여 S정비업체는 서울시(2011년 1월)와 용산구청(2010년 12월)을 상대로 계약파기 및 업무정지 관련 명령 취소 소송에 들어갔으며, 추진위원회에게도 용역계약 유효, 부당이득 반환, 손실금 반환 등을 요구하는 소송을 제기하였다(2012년 3월). 앞선 도정법 위반에 관한 무죄 판결이 인용되어 S 정비업체는 서울시와 용산구청과의 소송에서 승소하였다. 이러한 소송결과와 추진위(현 조합)와의 소송에서 S 정비업체가 50억 이상을 요구하였다는 소식에 주민들은 술렁이기 시작했다.

조합이사인 이O권, 이O성과 조합원 박O옥은 S 정비업체로 인한 소송 발생의 책임이 조합장을 비롯한 당시 S 정비업체와의 계약 관련자들에 있다고 판단하였다. 2013년 1월, 이들을 정상적인 정비업체 입찰 방해와 그로 인해 조합에 피해를 입힌 혐의로 고발하였다. 조합장 및 계약관련자들이 S 정비업체로부터 부당한 금전적 지원을 받아왔으며, 조합장과 조합임원이 조합공금을 횡령하였다고 주장하였다. 이에 조합측은 이O권, 이O성을 직권 남용 및 업무방해의 이유로 조합이사에서 해임하였다. 한편 2013년 5월 S정비업체가 조합과의 소송에서 1심 일부 승소 판결을 받으면서, 약 53억원(이자 별도)의 배상은 현실화되었다(그림 IV-4).

사건번호	2012가합2385	사건명	계약유효확인의 소
원고	주식회사 삼우이앤씨	피고	한남5재정비촉진구역주택재개발정비사업조합설립추진위원회
재판부	제11민사부(다) (전화:3271-1211)		
접수일	2012.03.02	종국결과	2013.05.02 원고일부승
원고소가	5,296,000,000	피고소가	
수리구분	제소	병합구분	없음
상소인	피고, 피고, 쌍방	상소일	2013.05.21
상소각하일			
송달료, 보관금 종결에 따른 잔액조회		» 잔액 조회	
판결도달일	2013.05.08	확정일	

그림 IV-5. S 정비업체와 5구역 추진위 간 소송

출처: 대법원 홈페이지의 사건검색

조합이사에서 해임된 2인과 조합원 박씨는 ‘바른길 모임’을 결성하고(2013년 6월), 조합과 대립각을 이어갔다. 조합원을 상대로 조합 현황 설명회를 실시하여 조합장의 무능함과 조합 운영의 부당함을 주장하였다(1차 8월 22일, 2차 9월 7일, 3차 10월). ‘바른길 모임’의 박씨와 또 다른 조합원 윤씨는 조합 임원을 해임하고자 2014년 3월 15일 임시총회를 개최하였다. 조합원 10분의 1 이상의 발의로 추진된 임시총회 결과, 찬성 약 740표와 반대 약 70표로 조합임원 전원 해임이 결정되었다. 하지만 조합측은 임시총회 결과에 불복하였다. 조합측은 법원에 총회 자료의 정보공개를 요청하였고 법원은 이를 받아들였다. 해임총회 자료에서 위조된 서면결의서가 다수 발견되면서, 임시총회는 무효가 되었으며, 2014년 11월 조합의 업무는 정상화되었다.

조합의 임기 만료로 인한 조합집행부 재선출 과정에서 다시 갈등이 나타났다. 비대위로 인한 조합집행부 해임이 실패하고 조합이 정상화되었지만, 조합의 임기만료가 다가오고 있었다. 5구역 조합은 2012년 8월 조합설립 인가 후 3년이 지난 2015년 8월 조합장 및 임원의 임기가 만료되어 새로운 조합집행부를 선출해야 했다. 앞서 ‘바른길 모임’의 임시총회가 서면결의서 위조로 무효화된 것에 실망한 일부 조합원들은 새로운 집행부 선출에 주도적 역할을 하고자 하였다. 2015년 7월 대의원회를 개최하여 조합장의 직무 정지 및 사퇴를 권고하

고자 했으며, 현 정비업체의 수행정지, 서울시의 코디네이터 파견 및 조합 정상화 지원 촉구 등을 주장하였다. 하지만 조합측이 대의원회 발의자의 자격에 문제를 제기하면서 대의원회 개최는 실패하였다.

조합 측은 새로운 조합집행부 선출을 위한 선거관리위원회를 구성하였다. 하지만 이 역시 ‘바른길 모임’ 및 일부 조합원의 소송 제기로 선거가 이루어지지 못하였다. ‘바른길 모임’측은 조합 측에서 선임한 선관위원에 대한 효력정지 가처분을 신청하였다. 그러나 가처분 신청은 기각되었고, 조합은 2015년 12월 26일 정기총회 및 임원선임총회를 개최하였다. 하지만 서면결의서 위조로 인한 정족수 미달로 총회는 무효가 되었으며, 2016년 1월 26일 재개최되었다. 2016년 2월, 5구역은 새로운 조합집행부를 구성하고, 조합설립 변경 인가를 받았다.

새로운 조합장이 된 윤씨는 2014년 ‘바른길 모임’과 함께 조합장 해임총회를 발의하였던 조합원이다. 조합집행부의 반대 측에 섰던 사람이 새로운 조합장으로 선출된 것이지만, 반대 측이 조합집행부가 된 것은 아니었다. 기존의 조합집행부 측에 윤씨가 들어간 것이었다. ‘바른길 모임’은 여전히 조합집행부와 대립하고 있다. ‘바른길 모임’의 인터뷰에 따르면 ‘조합 측의 설득에 윤모씨가 넘어가서 그쪽에 붙었다’고 주장한다.

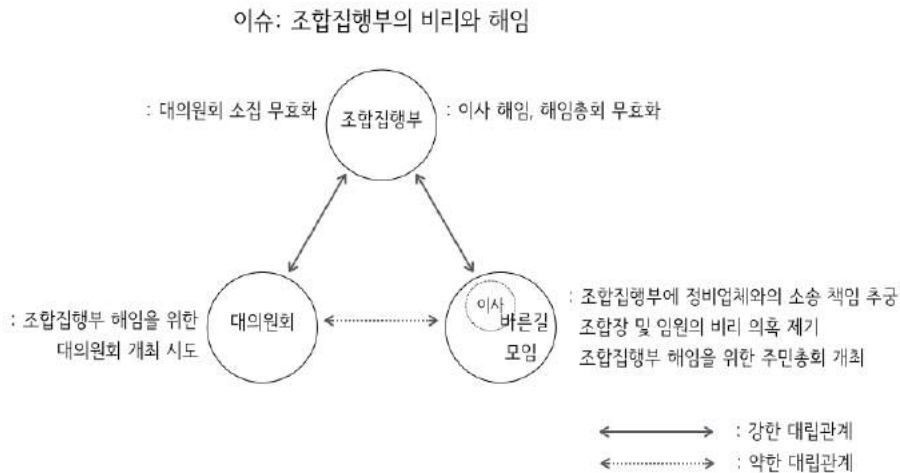


그림 IV-6. 조합설립 후의 갈등 구조

표 IV-3. 한남5구역의 조합집행부를 둘러싼 갈등

날짜	5구역 집행부와의 대립 내용	추진주체와의 대립관계인 그룹				
		조합 내부	정상화 모임	사업 촉진위	바른길 모임	S정비 업체
2010. 7	주민총회 개최 금지 가처분 청구		✓			
2011. 1	정비업체 재선정을 위한 총회 금지 가처분 신청			✓		
	주민총회효력정지 가처분 청구			✓		✓
	총회결의 무효 소송			✓		✓
2012. 3	추진위 공금유용 의혹 제기	✓ (감사)				
	추진위원장 및 임원의 선거관리규정 위반 제기					
	직무집행정지 가처분 청구*	✓ (감사)				
2012. 3	S정비업체의 계약유효 확인 소송(-) 추후 부당이익금 반환 추가)					✓
2012. 4	조합장 선거를 위한 선거관리위원회의 추진위원장 후보 등록 취소	✓ (선관위)				
	추진위원회의 선거관리위원회 재선임*	✓ (선관위)				
	추진위원회 회의 개최 금지 가처분 소송	✓ (선관위)				
2012. 6	조합창립총회 개최 중지 가처분 소송			✓		
2013. 1	조합장 외 1인을 배임혐의로 고발	✓ (감사)			✓	
2013. 5	이상권, 이문성 해임*	✓ (감사)			✓	
2014. 3	바른길모임의 임시총회 개최(조합임원 전원 해임 결정)				✓	
	임시총회의 서면결의서 위조 의혹*				✓	
2015. 7	조합 대의원회의 조합장 자격정지 및 사퇴 권고를 위한 대의원회 소집 추진, 실패	✓ (대의원회)				
2015. 8	새로운 조합집행부 구성을 위해 선임한 선거관리위원회 효력 정지 가처분 소송				✓	

*: 추진주체의 대응

이와 같이 한남5구역 조합집행부의 특정 정비업체와의 계약 및 계약파기, 그 과정에서 나타난 조합집행부의 비리는 추진주체와의 반대세력을 발생시켰으며 그들 간의 대립이 끊임없이 이어져오고 있었다. 2010년 추진위원회 승인 이후 추진주체에 반대하는 비상대책위원회인 ‘정상화 모임’, ‘사업촉진위원회’, ‘바른 길 모임’의 세 그룹이 생겨났으며, 조합(또는 추진위)의 선관위 선임, 조합장 선거 등에 반대 소송을 제기하고 조합임원의 비리를 고발하였으며 조합집행부의 해임을 시도하였다. 이 과정에서 조합임원인 감사가 조합집행부의 비리 의혹을 제기하는 등 조합집행부 내부에서도 갈등이 있었다. 이에 조합 측은 이러한 소송을 제기한 당사자를 조합임원에서 해임하거나 업무방해 금지 소송으로 대응하였다.

2.3. 갈등의 제도적 요인: 조합 집행부에 집중된 권한과 이권

한남뉴타운사업은 도정법에 규정된 주택재개발사업을 통해 추진되는 바, 토지 등 소유자로 구성된 조합에 의해 사업이 시행되었다. 조합장과 조합임원으로 구성된 조합 집행부는 조합을 대표하여 사업을 시행하는 핵심주체로서, 조합의 업무를 집행하며 주요한 의사결정을 수행한다. 조합 집행부는 조합의 주요한 권한이 집중되어 사업의 주요한 정보를 선취 및 독점할 수 있으며, 조합장 및 이사 등 상근직의 경우 급여가 지급되는 등 다양한 금전적 이득을 가질 수 있다. 이러한 조합집행부의 금전적 이익으로 인해 주민들 사이에 사업추진 주도권을 차지하기 위한 갈등은 정비사업구역에서 나타나는 주요한 갈등 중 하나이며, 조합집행부의 권한 남용 및 사익 추구는 조합의 비리 가능성, 이해집단 간 갈등 유발 가능성을 내포하고 있다(장성환, 2010).

구역확정 전부터 한남3구역에서 나타난 여러 가칭추진위원회는 이러한 조합의 제도적 특성을 갖는 사업추진 주도권을 얻기 위한 경쟁이 치열함을 보여준다. 이들 가칭추진위원회는 정식 추진위원회로 승인받기 위해 주민들의 권한을 위임받는 목적으로 인감증명서를 수집하였다. 사업추진 주도권을

선점하기 위해 불법적인 행위까지 동원된 것이다. 주민들에게 인감증명서를 받는 과정에서 임의로 자신들이 만든 계획도면을 가지고 주민들에게 허위사실을 유포하고 상대 가칭추진위를 비방하기도 하였다. 이러한 가칭추진위원회로 인하여 주민들도 각자 지지하는 바에 따라 여러 세력으로 분화되었다.

공공관리제도에 따른 선거를 통해 추진위원장이 선출된 후에도 선거에 패한 가칭추진위원회의 장들은 주도권을 포기하지 못하고 소송 등을 통해 주도권을 빼앗으려는 시도를 할 정도로 사업추진 주도권은 이들에게 강력한 영향요인이 되고 있다. 또한 한남5구역의 비대위원장이 ‘조합장이 되면 월급이 500만원이나 되고 노후대책도 된다’고 언급하는 말 속에서 재개발사업장에서의 사업추진 주도권이 이들에게 주는 유·무형의 혜택을 확인할 수 있다. 2015년 서울시의 자료에 의하면 2014년도 재개발 조합장의 평균 월급은 267만원, 최고 월급은 500만원이다(서울시, 2015). 사업장의 조합원 수에 따라 상이하여, 한남지구와 같이 규모가 큰 사업장의 경우 평균 375만원(조합원 2,000명 이상)이다. 또한 조합장은 이러한 공식월급뿐만 아니라 ‘이면 월급’을 받을 수 있는 자리라는 것은 공공연히 알려진 사실이다. 특히 시공사 선정을 앞두고 건설사로부터 받는 금전 등이 대표적이다. 한남지구의 경우에도 가칭추진위원회 시기부터 건설사에게 도움을 받아왔음을 알 수 있었다. 60대 및 70대인 한남지구의 추진위원장 및 조합장에게 이러한 사업추진주체의 이권은 매우 매력적으로 작용하였을 것이다.

사업추진 주도권을 둘러싼 갈등은 주도권을 획득한 주체가 사업을 집행하는 과정에서 더욱 격렬해졌음을 알 수 있다. 한남5구역의 경우, 추진위원회나 조합 등 추진주체의 내부 임원들이 반대세력으로 위치를 달리하기도 하고 가칭추진위원회에서 이어지는 반대세력 뿐만 아니라 새로운 비상대책위원회가 형성되어 추진주체와 갈등과 반목을 이어가고 있었다. 추진위원장이 주도권을 유지하기 위해 조합장 선거과정에서 벌인 부정행위와 추진위원회 및 조합을 운영하면서 행해진 금전적 비리로 선거관리위원회, 감사 등 사업추진주체 내부의 분열을 가져왔다. 특히 추진위원회가 이해관계를 유지

해 온 정비업체를 행정기관의 권고마저 무시하고 선정한 사건은 사업추진주체의 반대세력을 키우는 계기가 되었다. 이는 사업집행부에 집중된 권한과 이권뿐만 아니라 이들의 전문성 부족에서도 기인한다. 공공관리제 적용을 고려해야 하는 상황에서 잘못된 판단으로 정비업체를 선정하였으며, 조합장 선거과정에서는 정식 선관위를 거치지 않고 추진위에서 임의로 선거자료를 보냈다. 또한 주민총회에서 위조된 서면결의서를 거르지 못하여 총회가 무효화되기도 하였다. 이러한 사업집행부의 전문성 부족은 조합원들의 불신을 가져오고 비상대책위원회가 결성되는 계기가 되었으며, 이들 간의 소송이 끊임없이 지속되면서 조합원들 간 대립은 심화되었다.

이러한 추진주체의 비리, 반대세력과의 대립, 소송은 이권이 동반되는 뉴타운사업 추진의 주도권을 둘러싸고 한남지구 구성원의 사회적 관계가 대립과 반목으로 와해되는 과정을 보여준다. 한남지구의 사회적 해체는 이 갈등의 일부를 담당했던 한 개인의 죽음이라는 극단적인 사건에 이르렀을 만큼 격렬했다. 예비추진위원장 선거에도 출마하였으며 5구역 추진주체의 주요한 인물이었던 이O씨는 당시 추진위원장(조합 설립 이후 조합장)과 함께 반대세력의 주요한 공격대상이 되었다. ‘바른길 모임’에 의하면, 이씨는 ‘회장님’으로 불리며 추진주체의 실질적 수장이었다고 한다. 정비업체 선정 문제에 대한 책임과 함께 S 정비업체로부터 금전적 지원을 받았다는 의혹을 받았으며, 이에 ‘바른길 모임’으로부터 소송을 당했다. 또한 S 정비업체와의 계약 파기 이후 S 정비업체에게도 배임수재 혐의로 고발을 당했다. 이러한 고발 사건에 대한 검찰의 수사 중, 이씨는 구속영장이 청구된 사실이 통보된 이틀 후 부인과 함께 숨진 채 발견되었다. 경찰은 고발을 당한 다른 이들과 달리 이씨만 구속영장이 청구되어 소송결과에 대한 부담감에 자살을 선택한 것으로 판단하였다(‘바른길 모임’ 인터뷰). 조합 측도 반대세력의 비난과 검찰수사의 압박이 이러한 결과를 초래하였다고 이야기 한다.

3. 사업추진 동의 여부에 따른 지역주민의 분화와 갈등

3.1. 사업추진 찬반을 둘러싼 갈등

주택재개발의 사업추진과정에서 충분한 주민 의견 수렴절차 없이 일정 주민동의율에 의해 사업이 진행됨에 따라 미동의자에 의한 갈등이 발생한다는 점은 잘 알려져 있다(홍인옥, 2004). 한남지구에서도 여느 재개발사업지구와 같이 주민들, 엄밀하게 말하면 조합원의 자격이 있는 토지 등 소유자가 사업 찬성과 반대로 분리되어 대립하였다. 토지 등 소유자 중 뉴타운사업의 추진을 반대하는 집단은 ‘한남뉴타운 반대연합회’라는 비상대책위원회를 결성하여 사업찬성 주민집단과 대립하고 있었다. 여기에서 말하는 비상대책위원회는 앞 절에서 살펴본 비상대책위원회와는 다른 성격을 갖는다. 앞서 살펴본 비상대책위원회는 사업의 추진에는 찬성하지만 현 집행부에 반하는 집단이고, 본 절의 비상대책위원회는 사업의 추진 자체에 반대하는 집단이다.

한남지구에 사업추진 반대 비상대책위원회가 활동하기 시작한 것은 재정비촉진계획이 수립될 무렵부터이다. 그 이전에 활동이 없었던 이유에 대해 ‘한남뉴타운 반대연합회’의 관계자는 그 전까지는 사업의 내용이 구체적이지 않았으며 사업의 추진이 가시화되지 않아 뉴타운사업이 현실적으로 다가오지 않았기 때문이라고 한다. 촉진계획(안)이 수립되고 주민설명회 및 주민공람 등을 통해 주민들에게 구체화된 계획 내용이 알려지게 되면서 반대주민들은 행동하기 시작하였다.

표 IV-4. 한남뉴타운반대연합의 용산구청 앞 집회 개최 현황(2011년)

집회 일자	5월 23일	6월 23일	9월 19일	10월 17일	11월 17일
참여 인원	40여명	60여명	60여명	30여명	20여명

자료: 용산구 도시개발과, 2011, 용산뉴타운지역개발조사특별위원회 업무보고, p. 24

한남뉴타운사업의 추진에 반대하는 비상대책위원회인 ‘한남뉴타운 반대 연합회’는 한남뉴타운 전체를 아우르는 반대 조직으로, 정기적으로 활동에 참여하는 인원은 평균 20여명이었다. 보광동에 사무실을 설치하고 주민설명회 개최, 유인물 배포 등을 통해 주민들을 설득하였다. 또한 구청 앞에서 여러 차례 한남뉴타운 반대 집회를 갖고 매주 금요일에는 구역별로 순회하는 촛불집회를 개최하였다(표 IV-4). 사업추진주체의 O/S요원 동원, 허위사실 유포 등에 관하여 행정지도를 요구하는 등의 민원을 제기하였다.

한남지구에는 연합회 외에도 각 구역별 반대 모임이 형성되어 있었다. 1구역과 4구역의 사업 반대 비상대책위원회는 사업초기부터 결성되었으며 규모가 컸다. 1구역은 전체 토지 등 소유자의 약 20%인 150여명이 반대활동에 참여하였다. 4구역의 경우, 구역 전체의 약 18.6%인 225명이 사업에 반대하였다. ‘4구역 반대 비상대책위원회’ 외에도 신동아아파트 주민들을 중심으로 하는 ‘신동아아파트 존치모임’이 형성되어 있었다. 2구역 재개발 반대 비상대책위원회는 이태원상권이 발달하면서 형성되었다. 해당 지역인 이태원동 131번지 일대 주민들이 주축이 된 조직으로, 2구역 토지 등 소유자의 약 8.4%인 90여명이 참여하였다. 3구역과 5구역은 구역 전체의 5% 미만의 주민이 사업에 반대하여 구역별 비상대책위원회는 결성되지 않았다. 2011년 기준, 한남지구 총 토지 등 소유자 8,578명 가운데 5.7%인 647명이 반대연합회와 구역별 반대 모임에 참여하고 있었다(용산구의회, 2011).

이들의 사업반대는 소송으로 이어져 사업추진을 원하는 주민들과 대립하였다(표 IV-5). 촉진계획 수립에 맞서 촉진구역 지정 무효를 주장하는 소송을 시작하였다. 실제 사업은 주택재개발사업으로 진행되는데, 각 촉진구역은 도촉법에 의해 완화된 기준에 의해 지정된 것으로, 도정법 기준에 의하면 주택재개발사업구역으로 지정될 수 없다는 주장이었다. 사업반대 의견을 탄원서나 민원서로 제출하고, 추진위원회나 조합의 위법행위를 고발하거나 감사를 청구하기도 하였다. 서울시의 뉴타운출구전략이 시작되자 2구역과 4구역의 반대주민들은 각 구역의 해제를 목표로 실태조사를 신청하였다.

표 IV-5. 한남지구의 사업반대 관련 주요 소송 및 민원

소송 및 민원	일자	해당 구역
촉진지구 변경 지정 및 촉진계획 결정취소 행정소송	2009.12.23	1구역
정비구역 지정처분 취소 행정소송	2009.12.29	1,4,5구역
한남뉴타운 사업 반대 탄원서 제출	2010.1.4	모든 구역
한남뉴타운 사업 반대 민원서 제출	2010.5.11	모든 구역
용산구 및 용산구의회에 한남뉴타운 사업 반대 건의문 제출	2010.9.10	모든 구역
3구역 추진위원회 위법행위 질의 및 고발, 시정촉구 민원	2010.10.21	3구역
한남뉴타운의 전반적인 재검토를 위한 주민감사 청구	2011.1.5	모든 구역
이화거리 주변 존치 요구 민원 제기	2011.11.30	2구역
조합설립인가 취소 처분 소송	2012.8.29	2구역

자료: '용산구의회 용산뉴타운개발특별조사위원회 회의록' 중 관련 내용 발췌 정리

사업반대 측의 행동에 사업추진주체 측은 반대 측이 사업 반대를 위한 억지 주장을 하고 허위사실을 유포한다고 주민들에게 호소하였다. 또한 사업추진주체 측은 조합 또는 추진위의 업무방해와 허위사실 유포 혐의로 반대 측에 소송을 제기하였으며, 이에 반대 측은 다시 명예훼손으로 맞소송을 하는 등 대립하였다.

사업 찬반 갈등으로 인한 서로 간의 비방과 소송은 개인적 차원에서 다른 주민들과의 관계에도 영향을 주었다. 반대연합에서 주요한 역할을 했던 김모씨는 추진주체의 비방과 그들과의 소송으로 인하여 지역에서의 자신의 평판이 훼손되었고 그 결과 자신의 임대업에도 지장을 받았다고 주장하였다. 김씨는 '정비구역 지정처분 취소 행정소송'에 주도적으로 참여하였는데, 이 소송에서 패하면서 조합 측으로부터 무고죄로 고소를 당하게 되었다. 또한 조합 측에 의해 허위사실 유포로 인한 업무방해죄로 고소당하였다. 김씨는 한남뉴타운사업의 추진이 자신을 포함한 주민들을 '다 내쫓기는 신세'로 만들고 '재산만 날리는' 결과를 가져올 것이라 판단하고 있었다. 조합측이

이러한 가능성을 제대로 주민들에게 설명하지 않고 ‘핑크빛’ 결과만을 강조한다고 생각하였다. 그래서 김씨는 주민들에게 이를 전달했는데, 조합 측이 도리어 김씨를 업무방해죄로 고소하고 지역주민들에게 자신을 비방하는 문자메세지를 보내 김씨는 ‘거짓말쟁이’로 낙인이 찍혔다고 하였다. 조합에 의해 김씨의 이미지가 저하되어 김씨가 하는 임대업에도 영향을 미쳤다고 하였다. 김씨는 조합을 상대로 명예훼손으로 고소하여 조합과 맞서고 있었다. 김씨는 자신의 재산을 지키기 위해 한 일이며, 근거없는 이야기를 한 것도 아니고 정당한 절차를 거쳐 맞선 것인데, 결국 자신만 손해보는 상황이 되었다고 억울해하였다. 또한 조합이 경찰을 매수해서 김씨의 주장이 받아들여지지 않는다고 생각하는 등 조합과 소송의 과정에서 조합에 대한 불신은 더욱 커졌다.

“(뉴타운사업의) 내용이 잘못되었다고 하고.. 주민들한테 홍보도 하면.. 그것은 뉴타운을 반대하는 것이 되니까.. 저쪽에서 고발이 들어온단 말이에요.. 그러면 고발이 들어오면 (나는) 정당한 자료를 가지고 얘기를 한 것이니까 틀린 것이 없어.. (중략) 나도 처음에 고소를 당해서.... 나는 법적 근거를 가지고 저쪽(조합)에 소송을 한 것인데.. 그쪽은 나를 무고죄로.. 명예훼손으로 고소를 해가지고.. (중략) 그들이 잘못해서 내가 고소를 한 것이라고 주민들에게 알려줘야 하는데. 그들은 처벌을 못하게 하고 나를 이렇게 억울하게 고소해가지고... (나도) 우선 무고죄로 고소를 하려다가 명예훼손죄로 고소를 했어. 근데 저사람들이 나를 업무방해죄로 고소하고 문자메세지를 (지역주민들에게) 보내고 막 그래서 동네사람들한테 완전히 날 거짓말쟁이로 몰아쳤다..이거야.. (중략) 나는 이 보광동에서 거짓말쟁이로 낙인이 찍혀가지고 내 임대업하는 것도 문제가 생기고 그런단 말이지..”

- 김모씨, 한남뉴타운반대연합 -

한편, 사업의 장기 지연은 찬성주민과 반대주민 간의 대립강도에 변화를 가져왔다. 시간이 경과하면서 촉진구역별 상황이 다르게 변화하고, 이에 따라 주민들의 대응도 바뀌었기 때문이다. 이태원 상권의 활성화는 이태원 상권에 인접한 1구역과 2구역 주민의 반대를 강화시켰으며, 이는 구역경계의

재검토 논의로 이어졌다. 1구역은 반대지역의 제척 논의가 상당히 진행되었다. 2구역은 반대주민이 요구한 실태조사로 인하여 사업이 사실상 중단된 상태로 사업에서의 배제를 요구하고 있다.

반면 4구역의 조합 설립은 반대주민들을 무기력하게 만들었다. 4구역 반대비대위는 간판만 있을 뿐 반대활동은 거의 중단하였다. 4구역 반대비대위 간판을 자신의 업소 앞에 달아놓고 있는 이모씨는 2009년 촉진계획이 수립될 시기부터 반대운동을 해왔다. 이씨는 오랜 동안 조합설립이 되지 않아 결국 사업이 중단될 것이라는 희망을 가지고 있었으나, 2015년 1월 조합이 설립되면서 그 희망이 사라졌다. 이씨는 아직도 사업의 추진을 반대하고 있지만, 조합이 설립되면서 같이 반대를 했던 주민들의 호응이 전과 같지 않다고 했다. 조합에 맞설 주민들의 수도 줄어들었다. 같이 활동했던 비대위 주민들 중 이사 나간 주민도 있고, 고령과 지병으로 세상을 떠난 주민도 있었다. 이씨는 반대활동을 하면서 상당한 개인자본을 사용하였으며, 이제 자신이 할 수 있는 것은 현금청산 밖에는 없다고 생각하고 있었다. 추후 감정평가 시 제대로 평가받아 보상을 받고자 계획하고 있었다.

“2009년도부터 반대운동을 했는데, 2015년 1월달에 여기 조합 결성이 됐어요. 조합이 결성되니까 뭐 능력도 없고 그래서 지금은 손놓고 있죠. 반대하는 건 지금도 반대하는데.. 뭐 이제 호응도 시원찮고.. (중략) 여기 사촌동생도 2,000만원 쓰고 그렇게 했는데..암으로 가고.. 이제 반대할 인원도 안되는거야, 자꾸 세대교체가 되니까.. 그래서 집을 내놨어요.. (중략) 처음에는 한 20, 30%가 반대했었는데.. 나중에는 실태조사 신청할 때 10% 받기도 힘들더라고요. (중략)지금은 어떻게 대항할 수는 없고..지금은 활동을 안하고 있지만, 나중에 분양 신청을 받을 때 감정평가를 제대로 받도록 해서 보상을 받으려고 계획하고 있어요.”

- 이모씨, 4구역 비대위 -

3.2. 사업 반대의 원인: 경제적 요인에 따른 소유자의 의사결정

토지 등 소유자들의 사업추진 미동의는 주로 경제적인 문제에서 기인한

다(최막중·김준형, 2006). 뉴타운정책의 투입으로 토지 등 소유자는 자신의 경제적 사정에 따라 사업추진의 찬반 의사결정을 하게 된다. 뉴타운사업으로 경제적 불이익을 당하게 될 거라 판단하는 소유자는 정부의 정책에 저항하여 사업추진 반대를 선택한다. 이들의 반대는 사업의 전후 변화되는 재산권과 관련된다(김정호, 2001).

소규모 자산을 가진 소유자는 추가 분담금과 재입주의 문제로 뉴타운사업 추진을 반대하고 있었다. 재개발 이후의 주택은 대부분 중대형 및 고가주택으로 공급된다. 고가 주택이 많을수록 사업시행자는 이윤을 많이 얻을 수 있고, 주민들은 그 이윤으로 사업비용의 부담을 완화할 수 있기 때문이다. 따라서 재개발 이후 기존의 주택보다 상승된 가격의 주택을 공급받게 되어, 자산이 충분하지 못한 주민들은 추가 분담금을 부담하지 못하고 재입주가 불가하게 된다. 한남뉴타운반대연합 관계자도 이러한 경제적 문제를 반대 이유로 내세우고 있었다. 사업시행 추진주체들이 주장하는 만큼 뉴타운사업으로 인해 주민들에게 이익이 돌아오지 않는다고 예상하였다. 오히려 뉴타운사업으로 인한 주민들의 손해가 더 크다는 것이다. ‘추가 분담금이 안 나올 수가 없으며 그 분담금 수준이 상당히, 잘못하다간 재산 다 날리고 결국 지역에서 쫓겨나게 될 것’이라고 주장하였다.

“추가 분담금이 안 나올 수가 없어요.. 그런데 모두들 모르고서 말로 그냥 막 헌집 주고 새집 준다하니까 누구든지 그것을 혹하고 넘어간단 말이에요.. 나도 처음에는 뭇 모르고.. 처음에는 그런 가 했어요.. (중략) 자꾸 파고들어가다 보니까 알았지.. 아 이거 잘못하다간 재산 다 날리고.. 재산 뭐 반조가리 밖에 안 남겠구나.”

- 김모씨, 한남뉴타운반대연합 인터뷰-

추가 분담금과 재입주에 대한 우려 등과 같은 경제적 이유로 소규모 자산 소유자들이 사업을 반대하는 한편, 대규모 자산 소유자들은 다른 경제적 이유로 사업을 반대하고 있었다. 이들은 자신들의 자산에 비하여 재개발 후 얻게 되는 이익이 상대적으로 적다고 예상하였다. 이에 재개발 대상지역

에서 소규모 지분이 대규모 지분보다 지가가 높다. 한남지구에서 뉴타운사업을 반대하는 주민들 중 한 유형도 대규모 지분 소유자였다.

“대규모 건물주들은 반대를 해요. 이 사람들은 뉴타운사업에 대해 관심이 없거나 나이 많은 분들이 대부분인데.. 토지의 크기에 비해 보상이 적어요. 그래서 단독주택이나 대규모 건물주들이 안하려고 하는 거예요. 반면 소규모 건물들은 대규모 건물에 비교해서 보상을 더 많이 받으니까 찬성하고.. 35평, 40평 이상은 무조건 손해나는 구조예요.”

-한남뉴타운주민협의회 회장-

또 다른 경제적 문제는 임차관계에서 생겨난다(최막중·김준형, 2006). 재개발 대상 지역은 대부분 세입자가 다수 거주하는 단독·다세대주택 밀집지역이다. 월세 및 보증금 등 세입자의 거주비용은 소유자에게는 경제적 수입이 된다. 재개발 후의 주택은 대부분 아파트 형태의 공동주택으로 공급되기 때문에, 세입자를 둔 소유자들은 임대수입이 사라지게 된다. 임대수입에 의존하여 생계를 유지하는 고령의 소유자는 재개발사업이 큰 부담이 될 수밖에 없다. 또한 상가소유자도 재개발사업이 진행되는 동안 임대수입이 일시적으로 소멸하는 측면에서 사업의 반대 입장에 서게 된다. 재개발 후 다시 상가를 분양받을 수 있지만, 상가는 상권의 영향이 크고 재개발 후 상권이 형성되기까지 시간이 얼마나 소요될지 불확실하다. 이에 상가소유주는 상가임대에 따른 현재의 수익을 재개발사업 후 자신이 얻게 되는 자산의 미래가치보다 높게 평가하며, 재개발이 이루어지지 않고 기존의 상권이 유지되기를 선호한다. 한남지구에서 반대하는 주민들의 상황도 다르지 않다. 월세에 의지하여 삶을 이어가고 있는 주택소유주와 활성화된 상권에 위치한 상가소유주들이 주로 뉴타운 사업 추진을 반대하고 있었다.

“집주인들도 세를 받고 있고 그런 사람들은 안 되길 바래요. 솔직히 노인들이 집 한 채, 아파트 한 채 받아가지고 그 뭐할 거예요. 관리비도 못 내고. 지금 현재는 집을 갖고 있으면 월세가 나와 가지고 그걸로 생활비가 되잖아요. 그러니까 어르신들은 반대를 하는 거고 상가를 가지고 있고 그런 사람들은 반대를 하는 거고. (중략) 이슬람 사원 쪽 그 길가에 젊은 사람들이 많이 모여들고 해

서 활성화가 많이 됐더라고요. 그쪽 상가 분들이 반대하죠. 그쪽이 발전되고 카페가 생기고 막 그래서. (중략) 그쪽은 빼 달라 그러는 거죠. 한남뉴타운에서 빼 달라는 거죠. 자기 자체 상가(개발) 쪽으로 가겠다 그거죠.(중략) 이슬람사 왼쪽 올라가면서 왼쪽이 다 반대를 했는데..(중략) 거기 길이 좀 뜨니까 오른쪽에 있는 사람들도 반대를 하는 거예요.”

-2구역 소유주-

“주택을 가지신 분들과 상가를 가지신 분들의 비율이 여기는 상가 가지신 분들이 좀 높아요. 상가를 가지신 분들은 반대를 많이 하시죠. 임대소득 때문에...”

-4구역 조합 이사-

“월세 수입이나 여러 가지 때문에...건물을 갖고 있다거나 그런 사람들은 반대할 수 밖에 없죠.”

-보광동 파출소-

토지 등 소유자들은 각자가 처한 경제적 상황에서 재개발사업을 평가하여 사업 추진 동의 여부를 결정하고 있었다. 재개발사업에 투입되는 자신의 자산과 추후 얻게 될 기대 수익을 계산함으로써 정책을 평가하게 되는데, 이때 재개발 후 기대수익이 낮게 예상될 경우 사업의 추진을 반대하였다. 하나의 재개발지구 내 주민들이 가진 자산은 크기와 형태가 다양하기 때문에 기대 수익 또한 상당한 차이를 보였다. 자산이 현저히 영세한 경우 기대 수익은 마이너스가 되어 도리어 상당한 추가 비용이 필요하거나 강제 이주를 당하게 될 거라 예상하였다. 또한 재개발 후 소멸가능성이 있거나 현재 확실한 임대수익이 있는 경우, 재개발사업 후 불확실한 기대수익보다 현재 자산 가치를 높게 평가하여 사업에 반대하였다.

3.3. 갈등의 제도적 요인: 주민동의율

뉴타운사업의 시행여부에 대한 의사결정의 기준으로 ‘동의율’이 사용되고 있다. 도정법은 사업구역 내 전체 토지 등 소유자의 과반수가 찬성할 경우 추진위원회를 설립하여 정비사업의 추진을 준비하고, 75%이상의 소유자가 사업 추진에 동의할 경우 사업시행주체인 조합을 설립하여 정비사업을 추진

할 수 있도록 규정하고 있다. 75%가 찬성하면 25%의 반대에도 불구하고 철거재개발을 가능하게 하는 이 제도적 장치는 동의율을 둘러싼 구성원간의 갈등을 불러오는 구조적인 원인으로 작용하였다.

한남지구에서도 동의율을 둘러싼 쟁점이 표출되고 있었다. 한남 2구역의 경우, 2010년 6월 추진위가 승인되고 2012년 6월 조합이 설립되는 등 한남 지구 내에서도 사업추진 속도는 꽤 빠른 편이었다. 하지만 사업에 반대하는 비대위가 결성되고 사무실까지 개소하는 등 사업반대 활동이 거세지기 시작하였다. 이들은 이태원 지역에 인접한 상가 건물주들로, 이태원 상권이 활성화되면서 뉴타운사업의 필요성을 못 느끼게 되고 오히려 사업지구로 지정되어 있어 현재 손해를 보고 있다고 주장하였다. 뉴타운사업이 아니라면 건물을 고쳐서 더 높은 임대료를 받을 수 있다고 생각하기 때문이다. 반면 추진주체 측은 이들의 주장은 ‘적반하장’이라고 하였다. 원래 뉴타운사업지구 가 아닌 지구단위계획구역이었던 지역을 해당 지역 주민들이 원하여 포함해 주었는데, 시간이 지나 상황이 변화하였다고 다시 제척해달라고 하는 것은 이치에 맞지 않다는 것이다.

서울시가 실태조사 제도를 시행하자, 2구역의 반대비대위는 전체 주민 중 10%의 주민에게 서명을 받아 실태조사를 신청하였다. 추진주체 측은 다수에 의해 결정되어 진행되고 있는 사업을 10%의 일부 소유자가 반대한다고 해서 사업을 중단시킨 것은 민주주의에 위배되는 것이라고 주장하였다. ‘어떤 사업이든지 10-20%의 반대는 있다고’보며 ‘공산주의가 아니니까’ 다양한 의견이 나오는 것은 당연하다고 생각하지만, ‘90%의 의견을 외면하고 10%의 이야기만 듣는 것’은 부당하다는 것이다. 한편 반대비대위 측은 75% 이상이 찬성한다고 해서 반대의사를 무시하고 사업을 강행하는 것은 다수의 횡포라고 생각하였다. 뉴타운사업을 추진하게 되면 ‘원주민을 내쫓는 결과’를 가져오게 되는데, ‘내쫓기면 어디로 가느냐’며 하소연을 하였다.

찬성주민:

“지금 제척 원하는 분들.. 사실 뉴타운 처음 당시에는 지구단위계획구역으로 땅값이 2,000만원밖에 안했던 말이에요. 뉴타운 지역은 뭐 그때는 한창때였으니까, 3,000도 하고 뭐 5,000도 하고 8,000도 가고 뭐 그런 때였던 말이에요. 그러니까 그게 욕심이 나가지고 뉴타운으로 편입을 해달라고 서울시에 자기네가 때를 써가지고 편입이 된 거예요. 근데 그 이후로 편입이 되고 나서 상황이 바뀌기 시작하니까...(중략) 이제 다시 빼달라는 거예요. (중략) 전체적인 구도를 서울시에서 지정을 해준 건데...(중략) 어떤 사업이든지 10-20%의 반대는 있다고 봐요. 이거는 뭐 공산주의가 아니니까. 뭐 찬성하는 사람도 있고, 이런 의견을 갖고 있는 사람도 있고, 저런 의견을 갖고 있는 사람도 있고, 여러 가지 의견은 있겠지만, 그것을 서울시에서 주체인 서울시에서 인허가권자가 기준을 잡아주고 나서 움직여줘야지.. 아니 90%의 의견은 외면하고 10%의 얘기만 듣고 제척을 고려해보라고 하는데.. 그건 말이 안 되는 거 아니예요? 지금 나머지 90%가 찬성을 하고 있는데...10%의 의견만 듣고 아 그래그래...그거는 말이 안되는..그럼 90%는 외면하고 있다는 거죠..”

- 2구역 대의원 -

반대주민:

“‘내 집을 내가 짓고 싶다’하면 짓고 사는 거예요. 나이 드신 분들이 내쫓기면 어디 가난 말이에요. 힘없는 주민들은 어떡하난 말이에요. 반발을 하자니.. 권력을 해가지고.. 강제성을 갖고.. 75%이상 (동의를) 받았다 해가지고, 권력을 행사해서 강제성을 띄운다, 철거한다. 그러면 안 되는 거거든...”

- 2구역 비대위, 소유주(17년) -

“뉴타운하면 원주민 내 쫓고.. 자기네들 그 시행사하고 시하고 관하고 사리사욕 취하는 건데.. (중략) 왜 남의 재산을 자기네들 맘대로 동의도 안 받고 그러냐고 말이 안 되는 거야.”

- 2구역 비대위, 상가소유주(15년) -

앞서 보았듯이 동의율의 기준에는 다수결의 원칙이 적용된다. 50%이상 이 동의하면 사업추진을 준비하고, 75% 이상이 되면 본격적으로 사업을 추

진한다. 다수결의 원칙이 필요한 이유는 뉴타운사업이 주민들에 의해 시작된 것이 아니라는 데 있다. 대규모 재개발사업의 특징은 해당 지역 주민들의 결정이 아닌 공공에 의해 시작된다는 것이다. 공공에 의해 노후도, 호수 밀도, 도로접도율이라는 노후불량주택지역을 판단하는 기준에 의해 재개발 대상지역이 지정되어 추진된다. 공공에 의해 사업이 결정되었다하더라도 모든 주민들이 이에 찬성하게 되면 사업이 문제없이 추진될 수 있으나 현실에서 그럴 가능성은 매우 희박하다. 이에 따라 사업 추진을 위해 반대주민들을 설득하려하게 된다. 여기에서 만장일치를 추구한다면 그 비용은 상당할 것이다. 따라서 다수결 원칙이 적용된다.

민주주의에서 다수결의 원칙은 비용을 최소화하는 합리적 의사결정 방식이지만, 다수에 의해 결정된 재개발 사업의 추진으로 인하여 일부 주민이 거주지와 일 자리를 잃게 된다면 이는 정당하지 않다. 헌법재판소는 ‘소수자들의 기회를 박탈하는 것은 정당하지 않다. 다수결의 원리에 의하여 지배되는 정치과정에서 필연적으로 발생하는 소외된 소수자들의 인권을 헌법보장의 사각지대에 방치하는 것은 결국 헌법의 기본권 보장 정신에 어긋나기 때문이다’라고 판시한바 있다²⁾(여경수, 2010).

2) 헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91·112·134(병합) 결정

4. 조합원 자격여부에 따른 지역주민의 분화와 갈등

마지막으로 살펴볼 지역사회 분화와 갈등은 가옥주와 세입자와의 대립이다. 거주민 중 세입자의 비율이 높은(2007년 기준 76.4%) 한남지구에서 세입자를 제외하고 소유자만을 조합원으로 인정하는 법적 규정은 거주민 간의 갈등을 초래하게 되는 도화선이 되고 있었다. 한남뉴타운지역의 세입자는 ‘솔직히 나는 자격이 없잖아요’라며 뉴타운사업 내 세입자의 위치를 인식하고 있었으며, 뉴타운사업으로 인하여 ‘손해’를 보고 있고 ‘형편없는’ 처우를 받고 있다고 불만을 토로하였다.

이러한 한남뉴타운사업지구 내 세입자의 부당한 입장을 대변하는 세입자 모임이 결성되었다. 한남지구에 거주하는 세입자인 설씨는 2009년 4월 포털사이트 다음(Daum)에 온라인 모임인 ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’ 카페를 개설하였다. 설씨는 인터넷 카페를 활용하여 세입자를 모으고 이들에게 뉴타운사업에 관한 정보를 공유하였다. 또한 오프라인에서도 지역 세입자를 대상으로 뉴타운사업 설명회를 개최하였다. 설씨는 이러한 활동으로 ‘용산구의원 세입자후보’라는 타이틀을 가지고 당시 민주노동당 구의원 후보로 출마하여 2010년 6월 6대 용산구의회 의원으로 당선되었다. 구의원인 된 설씨는 카페를 통해 한남지구의 세입자를 위한 활동을 이어갔다.

‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’는 한남지구 내에 주거세입자와 상가세입자를 아우르는 조직이다. 전체 회원 수는 253명이며, 활동 회원은 한때 100명까지 증가하기도 하였으나 30여 명 정도가 평균 활동회원이었다. 오프라인에서 세입자 주민모임을 개최하고, 카페의 질의응답 게시판 등을 통해 세입자에게 뉴타운사업에 대한 정보를 제공하고 임대차 계약, 이주 등에 관한 사안을 공유하였다. 2010년에서 2012년까지 카페가 활성화되어 다수의 글 게시와 조치가 확인된다. 하지만 2013년부터 게시글 수와 활동 회원 수가 급감하였으며, 2014년 지방선거에서 카페 운영자인 해당 구의원이 낙선하면서 모임은 유명무실해졌다. 그 외 다른 세입자 모임은 확인되지 않았다.

4.1. 임대차계약을 둘러싼 갈등

한남뉴타운사업지구가 지정되면서 세입자는 임대차계약에서 ‘집주인들의 횡포’를 겪었다. 가옥주는 세입자에게 주거이전비를 제공하지 않기 위해 기존 세입자와의 재계약을 거부하고 새로운 세입자를 구할 시에도 해당 구역에서 거주했던 세입자는 피하였다. ‘이사비용을 안 주려고 세입자를 몰아내고’ 있었다. 주거이전비 지급대상의 기준이 구역지정 공람공고일 3개월 이전부터 사업시행으로 인한 이주 시행일 전까지 해당 구역에 거주하고 있는 세입자이기 때문이었다. 이에 구역지정 공람공고일인 2009년 4월의 3개월 전인 2009년 1월 이전부터 거주하고 있었던 세입자들은 계약 완료 후 다른 주택을 구해야했다. 한남지구 내에서도 같은 구역의 집은 들어갈 수 없었다. 예를 들어 ‘2구역에 살던 주민은 5구역으로 오고 또 5구역에 살던 사람들은 2구역이나 3구역으로 가는 방식’으로 세입자의 임대차 계약이 진행되었다. 이에 ‘2구역에서 2구역으로 간 사람은 없다고 보면 된다’고 했다. 게다가 임대계약을 할 때에도 ‘추후 재개발로 인하여 이주를 하더라도 이주비를 포기한다’는 조항이 명시된 계약서에 사인을 해야 했다.

“이사비용을 준다 안준다 해갖고. 이사비용을 안주려고 세입자를 몰아내고 있어요. 세입자들에게 집주인들의 횡포.... 있습니다.”

- 4구역 세입자, 구의원 -

“주민 간의 그런 것도 있더라고요. 이사를.. 이사비용을 줘야된다 해가지고, 2구역에서 2구역(으로의 이사)은 안주고 2구역에서 5구역으로 가야되고.. 또 뭐 3구역에 있다가 4구역으로 가야되고.. 이런 것 때문에 주인하고 세입자하고 그런 갈등도 많더라고요. (중략) 2구역에서 2구역 간 사람은 없다고 보면 되요. 방을 안주니까 집주인들이...”

- 2구역 소유주 -

한남뉴타운지역 세입자들은 동네를 떠나기 싫습니다!

성장현 청장님 안녕하십니까?

저희들은 보광동, 한남동, 서빙고동, 이태원동이 삶의 터전인 주민들입니다.

한남뉴타운 시행을 앞두고 벌써부터 집주인과 세입자가 나뉘어 대립하고, 세입자 내물기가 심각합니다. 세입자들은 하루 아침에 집을 비워야 하는 상황에 눈물 흘리고 있습니다. 집없는 저희들에게는 희망인 임대주택 입주도 물거품이 되버립니다. 뉴타운개발 때까지 제발 계속 살아달라고 부탁하던 집주인들이 갑자기 집을 비워달라고 하고, 내용증명을 발송하고 소송을 걸겠다는 것 모두가 집주인에게 세입자 보상 떠넘기는 법 때문이랍니다.

저희들은 물론 집주인도 싫어하고 힘들어하는 내용이 조합 정관이 들어가지 않도록 청장님이 강한 의지를 밝혀 주십시오. 법적으로 보장된 세입자 보상이 오히려 잘 살고 있던 세입자들을 내모는 모순된 상황에 힘없고 집없는 저희들은 좌절할 수 밖에 없습니다. 청장님 저희 세입자들도 안정적인 주거권을 보장받아야 할 용산구 주민입니다. 청장님 저희들을 위해 애써 주시길 부탁드립니다.

1. 세입자들의 주거권 보장에 대한 구청장님의 강력한 의지를 공표해주십시오.
2. 세입자들의 주거권을 해치는 도시및주거환경정비법 48조5항2호에 따라 “감정평가시 세입자로 인한 손실보상을 제하는 하는” 조합 정관을 인가하지 말아주십시오.
3. 원주민의 재정착을 목적으로 한 순환개발계획을 시급히 수립해주십시오.

번호	성명	주소	연락처	서명	비고

그림 IV-7. ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’의 진정서 일부

출처: ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’ 인터넷 카페

이러한 불법적인 계약관행이 지속되자 세입자들은 민원제기를 통해 가옥주와 대립하였다. 당시 용산구의원이었던 세입자 모임 ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’ 대표는 구정질의에서 불법계약서 행태를 건의하였다. 또한 세입자모임은 ‘개발하면 아무 조건없이 나가겠다’, ‘이주비를 요구하지 않겠다’ 등 세입자에게 불리한 특약사항이 명시된 불법계약서 사본을 모으고, 관련 서명운동을 전개하였다. 2011년 6월 세입자 류모씨 외 791명의 서명이 포함된 ‘세입자 내 물기’ 진정 민원을 용산구에 접수하였다(그림 IV-7). 이에 용산구는 지역부동산 중개업소에게 임대차계약 시 세입자 이주비 관련 불공정한 내용의 계약서가 작성되지 않도록 협조 요청 공문을 통지하고, 중개업소 단속도 실시하였다. 하지만 세입자에 대한 불리한 계약은 사라지지 않았으며, 가옥주와 세입자 사이의 반목은 계속되었다.

4.2. 주택보수를 둘러싼 갈등

세입자와 가옥주 간 또 다른 갈등은 뉴타운사업으로 인한 물리적 환경의 영향과 관련되어 나타났다. 뉴타운사업의 예정으로 주택소유자는 건물의 갱신뿐만 아니라 노후 파손된 주택의 보수에 대한 의사결정을 보류하였다. 이러한 주택 노후의 방치는 세입자의 주거불편으로 이어져, 건물의 보수를 둘러싸고 소유주와 세입자 간의 갈등이 발생하였다. 가옥주와 세입자 사이의 입장차가 존재한다. 소유자의 입장에서는 최소한의 거주를 위해 보수를 해주고 있고 그렇지 않을 경우 금전적인 보상을 해주고 있다고 생각하고 있으나, 실제 거주하고 있는 세입자는 뉴타운사업으로 인하여 보수에 소극적인 소유자의 입장을 이해하면서도 여전히 불공정하다고 느끼고 있었다. 세입자는 노후한 주택에 비하여 임대료가 저렴하다고 생각하고 있지 않으며, 그러한 임대료를 지불하며 여전히 거주 불편을 겪고 있기 때문이다. 세입자는 가옥주를 자신들의 개발이익만을 추구하는 사람들로, 세입자 자신들은 이러한 상황에서 피해를 받는 약자로 위치시킴으로서, 가옥주와의 차별화를 심화하고 반목하고 있었다.

“(집주인들이 집 고쳐주지 않는 거) 그게 가장 큰 문제예요. 자기네들이 소유주들.. 쉽게 얘기해서 주택 및 토지 소유주들은 자기들 챙기는 것은 분명히 챙기지. 그러면서 우리는 세 살고 있는 세입자들은 다른 지역에 비해서 형편없는 혜택을 누리고 있고...임대료가 저렴한 것도 아니예요. 비싸서 못 와요.”

- 용산구 구의원, 4구역 세입자 -

주택보수를 둘러싼 갈등은 민원이나 소송과 같은 행정적/법적 대립형태로 표출되고 있진 않지만, 가옥주와 개별적으로 대응하고 있었다. 한남 2구역의 다세대주택에 사는 세입자 고씨는 5층에서 누수가 일어나서 아래 층으로 연이어 피해를 보는 상황을 겪었다. 그런데 가옥주들이 이를 보수해주려 하지 않자 세대마다 다른 가옥주들을 모두 불러 보수를 해주지 않으려면 ‘네가 살아봐라’며 보수를 요구했다. 이렇게 요구할 수 있었던 것은 아마도 고씨가 경찰이었기 때문에 가능했을 것으로 생각된다. 대부분의 세입자는

거주하면서 발생하는 주택의 결함문제는 스스로 해결하거나 감내하며 살아
가고 있었다. 한남지구 내에 거주하지 않는 부재지주는 세입자와의 연락을
끊고 부동산중개업자에게도 세입자에게 자신들의 연락처를 가르쳐주지 말
것을 청하고 있어 가옥주와의 연락조차 힘든 상황이었다.

“뉴타운사업이 계속 그러니까, 집수리를 안하고 사니까, 집주인이고 뭐고 철거
할 집을 고친다는 게 그렇잖아..(중략) 집주인들도 그런 면에서는 소극적이지
않나.. 돈 들어서 고칠 (필요가 없겠지).. 철거할 집이니까는.. (중략) (내가 사
는 집이) 5층 건물인데, 5층에서 물이 새가지고.. 층층마다 집주인이 다를 것
아니예요? 그래서 내가 다 소집시켜서 얘기했지. (중략) (집주인은) 안 해줄라
하지.. 그러면 내가 살아봐라.. 그 얘기지 뭐...”

-2구역 연립주택 세입자, 전 보광파출소 경찰관-

“투자하시는 분들도 아예 보수를 안하고 세입자들하고 연락을 끊어버리는 사
람들도 있어요. 그냥 부동산한테만 맡겨놓고 연락처 가르쳐 주지 말아라 이런
식으로..”

- 2구역 소유주 -

4.3. 갈등의 제도적 요인: 세입자 배제와 세입자보호대책

가옥주와 세입자의 갈등은 ‘토지 등 소유자 위주의 조합 설립’이라는 제
도적 조치에 의해 유발되었다. 조합제도는 본래 원주민의 민주주의적 참여
를 보장하기 위하여 도입된 제도이나 관련 법에 의해 재산권을 가진 자로
조합원의 자격을 한정함으로써 그 의미가 변질되었다(변창흠, 2009). 토지소
유자, 건물소유자 등 재산권을 기반으로 하는 조합원은 종전 자산을 조합에
출자하고 사업비용을 분담하여 정비사업을 시행한다. 이때 출자할 자산이
없는 세입자는 사업시행 주체에서 원천적으로 배제된다. 조합원 자격에 의
해 재개발사업에서 배제되는 세입자를 보호하기 위해서 주거이전비나 임대
주택 등으로 보상하지만, 한남지구의 사례를 통해 이러한 세입자보호대책이
오히려 세입자의 주거에 위협을 가하였음을 알 수 있었다. 재개발사업지구
에서는 이러한 세입자 보상을 둘러싼 소유주와 세입자 사이의 갈등이 첨예

하다. 한남지구에서는 특히 주거이전비가 문제가 되고 있었다.

한남지구에서 주거이전비가 쟁점으로 떠오른 것은 2009년 5월의 도정법 개정과 관련이 있다. 도정법 제54조 제2항에 의해 세입자로 인한 손실보상의 주체를 건물소유자로 특정하게 되면서 주거이전비의 부담자가 개별 가옥주가 되었다. 법 개정의 목적은 조합이 공동으로 부담하였던 세입자 손실보상액을 건물주인 원인자가 부담하게 하여 주거이전비를 목적으로 한 위장세입자를 차단하고자 함이었다. 그러나 이러한 법조항에 따라 가옥주 입장에서 세입자는 재개발 사업 이전에는 단지 임대소득원이었으나, 뉴타운사업지구로 지정된 후에는 임대소득원이면서도 사업추진 시 이주비를 내줘야하는 비용지출의 대상이 되었다. 이에 가옥주는 이주비 부담을 피하기 위해, 기존 세입자와 재계약을 하지 않고, 새로운 세입자를 구할 시에도 해당 구역의 거주 이력의 세입자를 거부하는 의사결정을 하였다. 또한 이주비 포기조항을 명시하는 불법계약을 요구하였다. 세입자 보호를 위해 마련되었던 주거이전비가 결국 세입자를 미리 내쫓고 불법계약을 조장하는 역할을 하였다. 2012년 2월 도정법에 개정되면서 주거이전비 부담자에 관한 조항은 삭제되었다.

주거이전비 보상에 대한 부담 자체만이 아니라 모호한 보상의 대상 기준도 세입자와 가옥주가 대립하는 원인이 되었다. 하나의 뉴타운사업지구이지만 실제 사업은 각 주택재개발사업구역별로 진행된다. 통합적으로 계획되었지만 사업의 추진은 구역별로 따로 진행되는 상황은 주민들에게 혼란을 가져왔다. 일반 재개발사업구역에서는 구역 내 거주하던 세입자가 구역 밖으로 이주하면 보상 대상에서 제외된다. 하지만 한남지구에서는 사업구역 밖으로 이사하더라도 사업지구 내에 위치할 수 있다.

가옥주는 구역별로 사업이 추진되기 때문에 보상의 대상도 구역을 기준으로 선정된다고 해석하였다. 보상시기의 기준이 되는 구역지정 공람 후 구역에서 이탈하게 되면 보상 대상에서 제외될 수 있다고 보았다. 하지만 세입자의 입장은 달랐다. ‘같은 한남뉴타운사업으로 묶여있으니 사업을 추진

하면 똑같은데 왜 그런 말이 나왔는지 모르겠다’는 것이며 ‘아마도 부동산업자가 먹고 살기 위해서 집주인과 손잡고 머리 쓰는 것이 아닌가’하고 생각했다. 행정기관인 용산구청은 가옥주와 같은 해석을 하고 있지만, 법에서 명확히 규정되지 않아 가옥주와 세입자의 갈등이 발생하였다.

“(구역 내 이주는 보상하지 않는다) 이게 어떤 근거로 그런 건지 잘 모르겠어요. (중략) 그건 아니지 않냐.. 어차피 개발이 된다면 한남뉴타운으로 묶어졌으니까 개발을 한다고 하면 똑같은데.. 부동산업자들이 세입자하고 집주인 중간에서 이사를 많이 드나들어야지, 왔다 갔다 해야지 부동산업자들이 먹고 살 거잖아요. 그래서 그 사람들이 머리쓰는 거 아닌가. (중략) 그런 소문이 들면서 갈등이 더 심해지고 그러죠. 그러니까 세입자들은 개발 안 되기를 바라는 거고. 알미위서라도. (중략) 전세얻기도 힘들어 죽겠는데 방도 안 준다고 그러니까...”

-2구역 소유주-

5. 소결

한남지구는 뉴타운사업의 추진과정에서 주민들이 이해관계에 따라 분화하고 갈등을 겪는 과정을 보여주었다. 과대하게 지정된 재정비촉진지구가 다시 여러 촉진구역으로 세분되며 구역경계 설정을 두고 주민 간 갈등이 나타났다. 구역확정 후에는 각 촉진구역별로 주민분화가 이루어졌다. 구역별로 분화된 한남지구의 주민은 사업이 진행되면서 이해관계에 따라 다시 분화되었다. 사업의 시행주체인 조합구성원 자격 여부에 따라 토지 등 소유자와 세입자로 구분되어 아직 시행되지도 않은 세입자 보상문제로 대립이 발생하였다. 토지 등 소유자는 사업의 추진여부를 두고 찬성하는 세력과 반대하는 세력으로 세분되었다. 사업추진세력은 사업추진 주도권을 차지하기 위한 갈등을 겪었으며 추진위원회 또는 조합과 같은 사업을 주도하는 추진주체와 추진주체의 운영방식에 반대하는 비상대책위원회로 다시 세분되었다.

구역별 또는 이해관계별로 분화된 주민들은 서로 대립하고 갈등을 표출하였다. 한남지구에서 주체별로 나타난 갈등 유형은 토지 등 소유자 간 갈등, 가옥주와 임차인 간 갈등으로 볼 수 있으며, 토지 등 소유자 간 갈등은 다시 구역별 주민 간 갈등, 가칭추진위 간 갈등, 추진주체와 비대위 간 갈등, 사업추진 찬성 주민과 사업추진 반대 주민 간 갈등으로 나타났다.

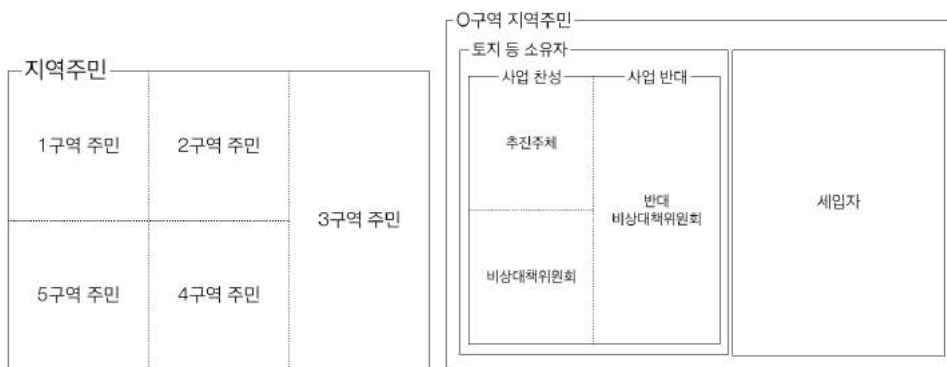


그림 IV-8. 한남지구 주민의 구역별 분화와 구역별 주민의 이해관계별 분화

지역을 고려하지 않은 정비구역의 설정, 조합의 권한 집중 및 비전문성 등 재개발사업 관련 법·제도가 지닌 근본적인 문제는 재개발사업에서의 갈등을 유발하는 주요한 요인으로 지적되어 왔다(홍인옥, 2004). 한남지구에서도 촉진구역 설정, 조합제도, 동의율 문제 등 뉴타운사업에 내재되어 있는 제도적 문제와 관련하여 갈등이 발생하였다. 뉴타운사업지구라는 과대한 지구가 제대로 된 주민의견수렴의 절차 없이 사업의 추진을 위한 촉진구역으로 세분되면서 구역별 주민 분화 및 갈등을 초래하였다.

조합집행부에게 집중되는 사업관련 권한 및 이권으로 인하여 사업추진 주도권을 차지하기 위한 가칭추진위원회 간 세력 다툼이 발생하였다. 또한 재개발사업지구는 지역주민으로 구성되는 사업추진 집행부의 전문성 부족과 부실한 운영방식으로 인하여 사업집행부의 운영을 둘러싼 지역 주민 간 갈등이 빈번하게 발생한다(장성환, 2010; 홍인옥, 2004). 5구역의 사례에서도 정비업체 선정, 조합장 선거, 추진위원회나 대의원회의, 주민총회 등의 개최 등 주요한 사업절차에서 문제가 발생하면서 주민 간 갈등으로 이어지고 있었다. 또한 조합장 및 임원의 부당한 금전적 이득 및 조합 공금 횡령 등 조합의 부패 또한 갈등의 요인으로 나타나고 있었다.

표 IV-6. 제도적 요인에 의한 한남지구 갈등

갈등의 제도적 요인		갈등 주체	갈등 내용
과대지구지정 및 의견수렴절차 부족		구역별 주민들	촉진구역의 경계 설정, 구역 간 경쟁
조합 제도	일부에 한정되는 사업추진 주도권	가칭추진위원회들	사업추진 주도권 경쟁
		조합집행부와 비대위	사업추진 세력의 운영방식, 비리에 관한 불만
	조합원 자격, 세입자 보상대책	가옥주와 임차인	주거이전비, 임대차계약, 주택 보수
동의율		사업추진 찬성 주민과 반대 주민	사업추진 여부

재개발사업의 시행여부에 대한 의사결정의 기준으로 사용되고 있는 ‘동의율’은 재개발사업 찬성주민과 반대주민 간 분쟁의 요소가 되고 있었다. 사업추진에 반대하는 주민들은 뉴타운사업 후 재입주를 위해 상당한 추가 부담금이 예상되는 소규모 주택소유자나 뉴타운사업으로 인하여 경제적 수입을 잃게 되는 주택임대사업자 및 상가소유자들로, 주민 다수의 사업 추진 결정으로 인하여 이들의 주거권과 생존권이 위협당하고 있었다. 일부 소유자의 생계를 위협하는 결과를 가져오게 되더라도 일정 다수 이상의 동의율이라는 제도적 요건을 충족시켰기 때문에 다수결에 의한 결정은 정당화되고 있었다. 하지만 이는 사업추진 미동의자들에게는 다수의 횡포로 인식되고 있었다.

마지막으로 재산을 중심으로 조합원 자격을 설정하는 조합제도는 세입자를 지역 주민의 테두리에서 배제시켰으며, 배제된 세입자를 보호하는 제도는 오히려 세입자를 지역에서 미리 퇴출하고 임대차계약에서 불이익을 불러와 가옥주와 세입자 간 갈등을 유발시켰다. 조합원의 자격이 없는 세입자는 재개발사업에 대한 정보 접근이 불리하고 사업의 추진에 따라 강제이주를 겪고 생활공간을 잃게 된다. 이에 세입자들은 정보를 공유하고 주거이전비, 상가영업보상 등 세입자대책에 대응하기 위하여 세입자대책위원회를 결성하여 조합원인 가옥주와 대립하고 있었다.

한남지구는 뉴타운사업으로 인하여 주민들이 분화되고 갈등이 발생·증폭되어 결국 기존의 공동체가 와해되고 있었다. 지역사회가 ‘불신의 사회’로 전락하고 있다는 용산구 구의원의 면담내용은 뉴타운 정책에 의한 사회적 영향을 잘 드러낸다. ‘이제는 주민들 간에도 서로 믿지 못하는 사회, 불신의 사회’가 되었다고 한다. 뉴타운사업 하나를 두고 주민들이 ‘찬성파하고 반대파’, ‘세입자와 소유주’로 나누어져 서로 ‘불신만 생기고 동네가 옛날 같지 않다’고 평가하고 있었다.

“이제는 주민들 간에도 서로 믿지 못하는 사회, 불신의 사회가 되어 버렸어. 그 다음에 니편 내편. 편만 해도 보세요. 뉴타운 딱 하나 놓고 찬성파하고 반

대파, 이렇게 나뉘지죠. 거기서 또 세입자와 소유주 이렇게 막 나뉘져 있다보니까, 참... 불신만 생기고 동네가 옛날같지 않아요. (중략) 불신의 사회가 조장되어 있으니까.”

- 용산구 구의원 -

한편, 한남지구에서 가장 두드러지는 갈등은 사업추진 집행부를 둘러싼 갈등으로 나타났다. 다수의 연구들이 주택재개발사업은 토지 등 소유자, 임차인, 시행 및 시공사, 행정기관 등 다양한 주체들이 관련되어 있고 이들의 이해관계 대립으로 인하여 갈등이 나타나는 점을 밝혀왔다(홍인옥, 2004; 하성규·김태섭, 2005; 장성환, 2010). 한남지구는 대부분의 구역이 조합설립 단계로 실시설계, 이주계획, 관리처분계획 등 실질적인 사업의 추진 전으로 토지평가, 세입자보상 등의 과정에서 발생하는 시행사 또는 시공사, 세입자 등과의 마찰보다는 조합 내부에서의 갈등이 주로 나타나는 것으로 판단된다. 한남지구는 이주 및 철거의 단계에 이르지 않아, 타 재개발사업지구에서 흔히 목격할 수 있는 강제철거로 인한 가옥주와 세입자 간의 물리적인 충돌은 현재까지 나타나지 않고 있다. 가옥주와 세입자와의 갈등이 임대차 계약과정에서 도출되었으나 물리적 충돌로 연결되지 않았다.

V. 물리적 환경의 자발적 변화 가능성 억제

한남지구는 2003년 뉴타운사업지구로 지정된 후 나타난 주민 간 갈등 및 분화가 사업 지연을 가져오는 하나의 요소로 작용하면서 약 12년 동안 (2015년 기준) 사업의 추진이 제대로 이루어지지 않고 있었다. 한남지구의 주민들은 이러한 상황이 한남지구의 노후한 물리적 환경을 더욱 악화시키고 빈집을 발생시키는 결과를 가져왔다고 판단하였다. 예정된 철거재개발사업이 지연되다보니 주민들은 보수행위도 하지 않고 자연히 환경은 악화되어 미관상의 불쾌감뿐 아니라 이용 상 불편함도 증가하였다. 또한 빈집의 증가로 위험을 느끼고 있었다.

이러한 주민들의 발언을 바탕으로 본 장에서는 재개발 지구 지정이라는 공공개입이 오히려 한남 뉴타운사업지구의 자발적 도시변화를 억제하고 물리적 환경의 쇠퇴를 조장하였다는 점에 대해 논의하기로 한다. 도시에서의 물리적 환경의 변화는 매일매일 일어나는 개별 토지와 건물 소유주의 의사결정의 결과이다. 토지소유주의 자율적인 토지의 합병과 분할, 대지에서의 건축활동 및 건물의 유지관리를 통해 당시의 필요와 욕구에 부응하면서 도시는 끊임없이 변화한다(제이콥스, 2010; Moudon, 1986). 한남뉴타운사업은 이러한 매일매일의 개별적 변화를 봉쇄하고, 전면적인 철거를 통한 재개발을 의도하는 공공정책이었다. 그러나 한남지구는 장기간 사업이 시행되지 않으면서 물리적 환경의 자발적 변화가 억제되었다.

1. 자율적인 건축활동의 감소

1.1. 공공의 건축행위 제한 조치

뉴타운정책은 개별적인 개선이 아닌 전면적인 철거를 통한 재개발을 도모하는 정책이기 때문에, 건축 활동을 의도적으로 금지하는 ‘건축허가 제한’의 도시계획적 조치를 동반한다. 따라서 뉴타운 지구 지정에 의한 단기적인

건축중단 및 유지관리의 중단 및 소극적 태도는 예상되는 결과이다. 한남지구는 2003년 지구지정 시 2017년까지 뉴타운을 완성한다는 서울시의 정책 의도와는 달리 2015년 말 현재까지 12년 동안 사업이 진행되지 않았다. 단 기적으로 예정된 도시계획적 조치가 사업이 장기 지연되면서 해당 지역의 노후를 더욱 악화하는 결과를 가져왔다.

한남지구는 비계획적으로 형성된 주거지로, 도로 등 기반시설이 부족하고 벽돌이나 목조로 건축된 노후주택들이 대부분을 차지하고 있었다. 이러한 지구의 노후성으로, 뉴타운사업지구지정 전에는 신축, 증축 등 건축행위가 활발하게 이루어지고 있었다. 2003년 11월 뉴타운사업지구로 선정되면서 건축행위가 제한된 상황이었다.

한남지구는 건축법과 도축법에 근거하여 2003년 말부터 10년 넘게 건축 및 개발행위가 제한되어 왔다. 2003년 11월 한남뉴타운사업지구 지정 이후 2006년 한남재정비촉진지구로 변경되기 전까지 건축법에 의해 건축허가가 제한되었다(용산구 공고 제2003-441호, 제2005-451호). 2003년 11월 18일 한남뉴타운지구가 지정되고 3일 후인 21일자로 당시 건축법 제12조 2항에 의거 용산구 보광, 한남, 이태원, 동빙고동 일대 한남뉴타운지구에 대한 건축허가가 제한되었다. 이때 건축허가 제한 기간은 2005년 11월 20일까지 2년이었으나, 2005년 11월 18일 건축허가제한의 1년 연장을 결정하였다. 이때 행위제한에 들어간 사항은 건물의 건축 및 대수선 행위에 대한 허가과 신고, 허가·신고사항의 변경, 용도변경이었다.

2005년 도시재정비촉진을 위한 특별법이 제정되자 서울시 조례에 의해 진행되던 한남뉴타운지구는 2006년 재정비촉진지구로 인정되어 한남재정비촉진지구로 변경되었다. 이에 촉진지구 지정일인 2006년 10월 19일부터 도축법에 의해 개발행위가 제한되었으며, 2009년 10월 1일 재정비촉진계획이 결정·고시되면서 현재(2015년 12월 기준)까지 건물의 건축, 공작물의 설치가 금지되고 있다.

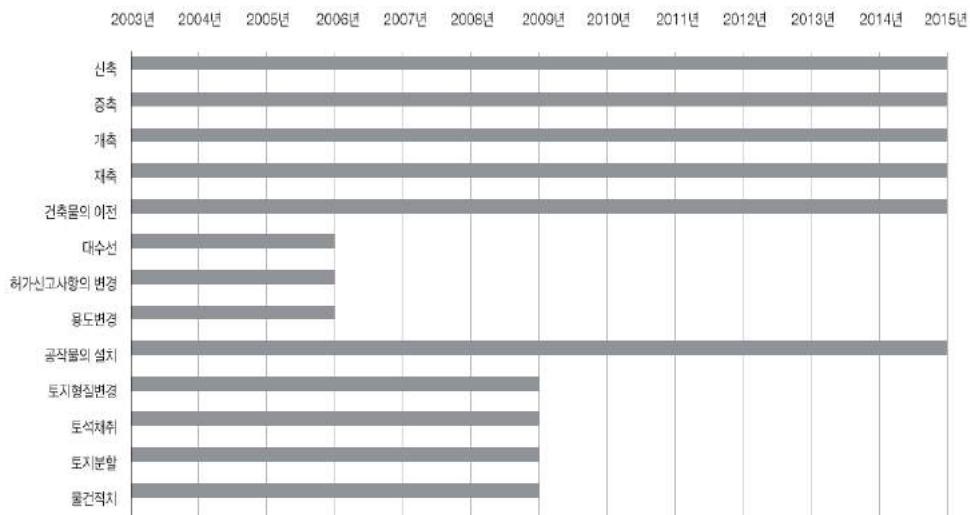


그림 V-1. 한남지구의 건축허가 및 개발행위 제한

1.2. 지구지정 후 건축활동의 감소

용산구청의 자료는 지구지정 후 행해진 건축허가 제한이 한남지구의 실제 건물의 갱신에 미친 영향을 보여준다. 용산구청의 건축행위자료에는 건축물의 규모에 따라 구분되는 건축 허가와 건축 신고가 포함되어 있다. 법적 규제는 건축허가에 해당하지만, 건축의 규모와 상관없이 실제 건축행위의 여부를 고찰하기 위해 건축허가와 건축신고를 모두 살펴보았다. 용산구청으로부터 제공받은 건축행위자료는 용산구 전체의 건축허가/신고 문건(2000년~2013년)으로 한남지구 내 건축허가/신고건만을 추출하기 위해 GIS프로그램을 사용하였다. 엑셀형태의 건축행위 자료를 주소 속성을 이용하여 공간자료화하였으며, 한남지구 경계 내에 위치하는 건축행위 건(필지별 점(point) 형태)을 선택¹⁾하여 한남지구의 건축행위자료를 구축하였다.

1) GIS 프로그램은 ArcMap 10을 사용하였으며, 한남뉴타운 건축허가 건수 추출은 'select layer by location'을 이용하였다.

뉴타운 정책이 의도한 대로 뉴타운 지구지정 이전 활발하였던 한남지구의 건축활동은 뉴타운지구가 지정된 2003년 말 이후 크게 감소하였다. 뉴타운사업지구지정 이전, 건축허가/신고 건수가 2000년 72건, 2001년 80건, 2002년 70건이었으며, 대부분의 허가/신고는 신축과 증축으로 적극적인 건축행위가 발생하고 있었다. 그러나 건축허가제한이 적용된 후, 연평균 11건으로 허가/신고 건수가 감소하였다. 지구지정 직후에는 2004년 2건, 2005년 2건, 2006년 4건으로, 지구지정 이후 3년간 건축활동이 거의 없었다. 이후 건축허가/신고 건수가 28건까지 증가하기도 하였지만, 이는 건물의 구조적 변화가 일어나지 않는 용도변경이 대부분이었다. 용도변경 허가/신고 건수를 제외하면, 지구지정 이후 12년간 건축허가 건수가 총 7건에 지나지 않는다. 건축허가제한으로 건물 갱신활동의 양이 크게 감소하였으며, 갱신활동의 내용적인 면에서도 적극적인 건축행위에서 소극적인 건축행위로 전환되었음을 확인할 수 있다.

표 V-1. 한남지구의 건축허가 및 신고 건수 변화

구분	뉴타운사업지구 지정 이전				뉴타운사업지구 지정 이후											
	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
신축	29	57	48	17	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
증축	37	17	16	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
재축	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대수선	5	4	3	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-	-	1	1
용도변경	1	1	3	1	2	1	4	15	13	6	11	27	15	11	14	16
합계	72	80	70	24	2	2	4	16	13	8	11	28	15	11	15	17
용도변경 제외	71	79	67	23	0	1	0	1	0	2	0	1	0	0	1	1

자료: 용산구 건축허가/신고자료(2000-2015)

표 V-2. 한남지구의 2003년 월별 건축허가 건수

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
신축	-	-	2	2	4	6	2	-	-	1	-	-
증축	1	-	1	-	3	-	1	-	-	-	-	-
용도변경	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	1	0	3	2	7	6	3	0	0	1	0	0

자료: 용산구 건축허가/신고자료(2003)

한남지구의 건축행위 감소는 2003년 11월 뉴타운지구 지정 이전부터 시작되고 있었다. 2000년부터 2002년까지 매년 70건 내외를 기록했던 건축행위 건이 2003년 24건으로 크게 감소하였다(표 V-1). 2003년의 건축허가 자료를 월별로 살펴보면, 지구가 지정된 후반기로 갈수록 허가 건수가 현저히 줄어들고, 7월 이후 건축행위가 거의 소멸상태에 이르렀음을 확인할 수 있다(표 V-2). 6월~7월은 용산구가 뉴타운사업에 관한 주민 설문조사를 하고 서울시에 지구 지정 신청을 완료한 시점이다. 뉴타운사업이 확정되지는 않았으나 공공정책 개입의 가능성과 이에 따른 불확실성이 주민들에게 인지되면서 자발적인 건축 갱신 활동이 감소한 것으로 볼 수 있다. 용산구청 또한 이를 고려하여 건축허가를 제한한 것으로 보인다. 토지소유주로서 ‘한남뉴타운 재정비 주민협의회’ 회장을 맡고 있는 주민과의 면담은 뉴타운 정책에 즈음한 주민과 용산구청의 대응이 한남지구의 자발적인 물리적 환경 갱신에 영향을 미쳤다는 사실을 보여준다.

“2003년도 11월인가에 뉴타운에 선정이 됐죠. 그러니까 그 이후로는 (신축이) 전면 금지가 됐죠. 그 전에는 할 수 있었어요. 내가 이때 2003년 6월에 신축허가를 내려고 업자를 붙여서 용산구청에 들이댔던 거예요. 용산구청에서 허가를 막더라고. 자기네들은 예상을 한거지.”

- 한남뉴타운재정비주민협의회 회장 -

재개발사업지구에서의 건축행위 제한의 정당성은 계획적 논리에 있다. 뉴타운이라는 개발 비전은 기존의 상황을 전면철거하고 새로운 미래상을 구현하는 것이기 때문에 이와 부합하지 않은 새로운 환경의 조성은 계획의 장애요인으로 인식된다. 그러나 재개발사업의 추진이 장기 지연되면서 그 정당성에 의문을 갖게 된다. 10년이 넘는 기간 동안 주민들은 건물 갱신을 하지 못한 채 노후한 건물에서 불편을 감수하며 살고 있기 때문이다. 노후한 건물의 상태는 더욱 악화되고 있으며 이에 따라 살기에는 불편한 환경이 지속되고 있다. 이러한 상황에서 주민들은 건축행위 제한을 경제적 ‘손해’로 느끼고 있었다. 건축행위 제한으로 신축 등을 통해 건물의 가치를 상승시킬 수 있는 기회를 잃었으며, 지구지정으로 인해 재개발 후 기대로 지가가 상승하긴 했지만 앞으로 어떻게 될지 모르기 때문에 단순히 지가상승이 거주민이 느끼는 불편함 또는 불안함을 상쇄하지 못한다는 것이다. 원망과 짜증이 섞인 말투가 담긴 면담자료는 이러한 점을 보여준다.

“일단 큰 문제가 뭐냐면 뉴타운이 지정되는 2003년 이후로 주민들이 증축이나 개축을 못해요. 증축이나 개축을 못하면 당장 생활에 불편하죠, 생활에. 이쪽 코너 돌아서 가 보시면 거기 집이 다 무너지고 있어요.”

- 3구역 조합 이사, 부재지주 -

“지금은 뉴타운에 잡혀있기 때문에 최소한의 리모델링만 할 뿐이지 뱃뒤편 단 말이에요. 그러니까 여기에 대해서 노후도가 더 안 좋으니까, 그런 계산이 나온단 말이에요. 이 도로를 기준으로 이쪽이 조금 더 발전하고. 저쪽은(이태원지역) 진짜 없었어요. 한남동쪽에 일부 좀 집들이 좋고 그랬었지. 이태원 라인으 볼게 하나도 없었어요. (중략) 이렇게 상가들이 갖춰져 있고 그렇지 않았다는 거죠. 오히려 이쪽이 더 나았다고. 올라오는 입구라인으로 해가지고 내려가는 곳으로 해서 지금은 죽었죠. 훨씬 죽었죠, 묶여있어서. 저쪽은 안 묶여있는 상태에서 더 노후됐지만 새로 할 수가 있었으니까, 돈 들여서라도. 소유자가 바뀌면 새로 꾸미고 하다보니까 그렇게 해서 만들어 진거고. 여기는 하고 싶어도 묶여있고, 가만히 내버려두고 하다보니까 이런 상태가 된거죠.”

- 2구역 비대위, 소유주 -

“(뉴타운사업지구가 되면서) 개발제한을 받으니까. 그것은 뭐냐면, 첫째, 신축을 못하잖아요. 제한을 도정법상, 건축법상, 법적인 제약요건을 받기 때문에 막대한 손해를 보고 있는 과정을 겪었다고 봐야죠. 지금 와서 조합이 되어 지가가 앞으로의 전망에 의해서 많이 상승을 했기 때문에 어느 정도 보상을 받은 차원이라고 볼 수는 있는데, 확정성은 아니라고 봐야지. 아직 진행과정에 있기 때문에..”

- 4구역 조합 이사, 소유주 -

사업 지연으로 인한 건축행위 제한에 대한 정당성의 결여는 건축허가제한이 행해지지 않았더라면 자발적 건물갱신이 활발했을 것이라는 예측을 가능하게 한다. 지구지정 이후 건축행위의 행태에서 이러한 가능성을 발견할 수 있었는데, 앞서 언급했다시피 한남지구는 지구지정 이후 신축, 증축, 개축 등 물리적인 형태를 변경하는 건축행위는 거의 발생하지 않았지만 용도변경은 활발하게 이루어졌다는 사실이다(그림 V-2). 이는 뉴타운사업지구지정으로 인하여 지역의 개발이 정체된 상황에서도 소극적인 건물의 갱신 활동이 진행된 것으로, 법적규제가 행해지지 않았다면 주민들에 의한 적극적인 건물 갱신이 활발하게 일어났을 가능성을 예측할 수 있는 지점이다.

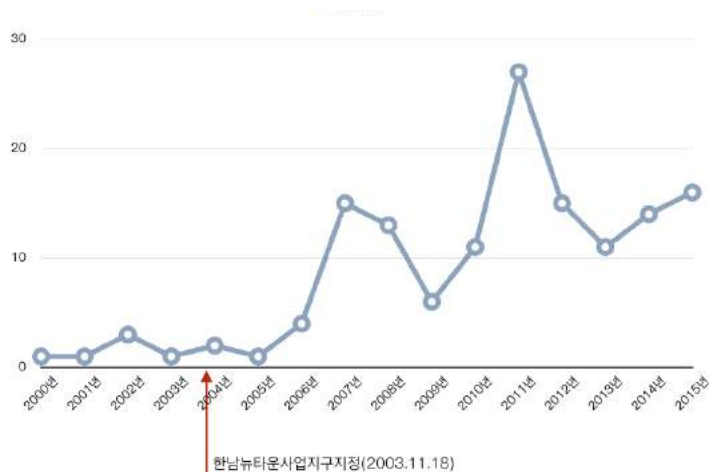


그림 V-2. 한남지구의 용도변경 건수 변화

자료: 용산구 건축허가/신고자료 (2000-2015)

면접조사에서도 건물갱신의 가능성을 확인할 수 있었다. 뉴타운사업지구로 지정되지 않았더라면 자신들이 소유한 건물을 신축이나 증축을 하던지 ‘원룸식’으로 개조하여 임대료를 더 받을 수 있었을 것이라 응답하였다. 건물 소유주들은 재개발사업이 아니었다면 건축행위를 통해 현재 건물의 사용 가치를 상승시킬 수 있었다고 생각하였다. 재개발지역으로 묶여있기 때문에 건물 소유주들의 자발적인 건물 갱신이 억제된 것을 확인할 수 있었다.

“그럼 내가 했지. 벌써했죠. 신축해버리면은 (중략) 그때 3층을 지었다면 훨씬 낫죠. 세도 받고..”

- 한남뉴타운재정비주민협의회 회장 -

“증축을 하던지 리모델링을 해서 다시 짓든지, 옆집하고 상의해서 하든지. 그러고 있는 거예요. (뉴타운으로 묶여있지 않으면 내가 충분히) 살릴 수가 있었다고 하는 거죠.”

- 2구역 비대위 임원 -

“개발계획이 아무것도 없었다면, 사실은 뭐 그러면 내가 놔뒀다가 이렇게 할 게 아니고, 차라리 원룸식으로 개조를 해 바꿔가지고 세를 준다 이렇게 해야하는데, 지금은 그런걸 뭐 엄두를 못 내니까..”

- 보광산악회 회장, 4구역 소유주 -

2. 건물의 소극적 유지보수

2.1. 건물 외관의 유지보수 실태

뉴타운지구 지정에 따른 건물의 유지보수 행위 여부를 파악하기 위하여 20개의 건물을 선정하여 건물 외관의 변화를 관찰하였다. 한남지구의 건물 중 무작위로 사례를 선정하기 위해 난수표를 사용하였으며, 건물 외관의 과거와 현재를 비교하기 위해서 포털사이트 다음(DAUM)에서 제공하는 지도 사이트(map.daum.net)의 로드뷰(roadview) 서비스를 활용하였다. 다음맵의 로드뷰 서비스는 2008년부터 시작하여 매해 업데이트가 되고 있으며, 최근의 로드뷰뿐 아니라 과거 년도의 로드뷰도 제공되고 있다. 다만 가로에 따라 제공되는 로드뷰의 연도는 다소 다르며, 로드뷰가 제공되지 않는 가로도 있다.

우선 넘버스(Numbers)²⁾ 프로그램을 사용하여 난수를 생성하고, 한남뉴타운사업지역의 필지 데이터세트에서 난수에 해당하는 순번의 필지를 선택하였다. 다음맵에서 선택된 필지주소를 검색하여 로드뷰가 제공되는 필지일 경우 해당 필지를 선정하고, 로드뷰가 제공되지 않는 필지일 경우 다음 난수로 재검색하는 과정을 반복하여 20개의 필지를 선정하였다. 경제활동에 사용되는 건물과 순수 주거용도로만 사용되는 건물은 다른 영향을 받기 때문에(이상진, 2015), 해당 필지의 건물을 주거용도로만 사용되는 건물과 상업용도가 혼합된 건물을 구분하여 각각 10동씩 선정하였다. 이러한 과정을 거쳐 선정된 건물은 표 V-3과 같다. 구역별로 1구역 2개동, 2구역 5개동, 3구역 10개동, 4구역 1개동, 5구역 2개동이 선정되었는데, 이러한 분포는 구역별 전체 건물수의 비율과 비슷한 수준이다.

앞서 언급하였듯이 다음맵의 로드뷰 데이터는 2008년부터 제공되고 있어 로드뷰 데이터의 제약으로 뉴타운사업지구 지정 전인 2003년 이전과 현

2) 윈도우의 엑셀과 유사한 맥(Mac OS)용 스프레드시트 프로그램

재를 비교하는 것은 불가능하였다. 이에 지구지정 전후를 비교하는 대신, 제공되는 초년도와 2016년 현재 현장을 비교하여 뉴타운사업지구지정 후 시간의 경과에 따른 건물의 유지보수 변화를 살펴보았다.

표 V-3. 유지관리 활동의 사진관찰조사 대상 건물

구분	주소	건물 유형	준공년도	해당 구역
주거 1	보광동 380	단독주택	1980	4구역
주거 2	보광동 11-1	다세대주택	1996	3구역
주거 3	보광동 253-29	단독주택	1989	3구역
주거 4	한남동 686-3	다가구단독주택	1997	3구역
주거 5	한남동 732-161	다가구단독주택	1990	2구역
주거 6	이태원동 63-34	다가구단독주택	1996	1구역
주거 7	한남동 568-207	다가구단독주택	1992	3구역
주거 8	보광동 78-2	단독주택	1969	3구역
주거 9	한남동 568-46	단독주택	1985	3구역
주거 10	동빙고동 7-7	단독주택	1969	5구역
상업 1	동빙고동 93-5	근린생활시설	1982	5구역
상업 2	이태원동 137-61	점포주택	1983	2구역
상업 3	이태원동 137-67	근린생활시설	1998	2구역
상업 4	이태원동 63-12	점포주택	1985	1구역
상업 5	한남동 757-22	점포주택	1983	3구역
상업 6	보광동 274-1	점포주택	1998	2구역
상업 7	보광동 265-938	점포주택	1984	3구역
상업 8	한남동 620-145	점포주택	-	3구역
상업 9	한남동 642-37	점포주택	1992	3구역
상업 10	보광동 265-545	근린생활시설	1989	2구역

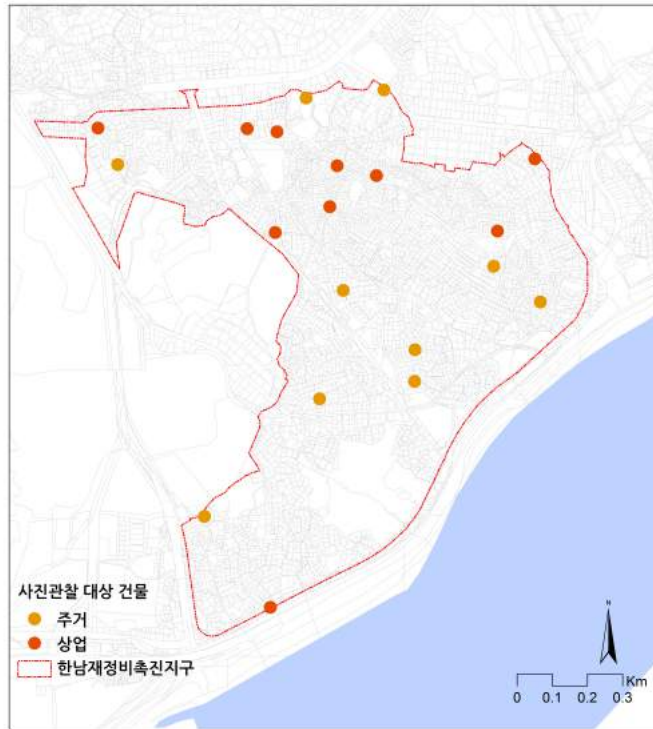


그림 V-3. 사진관찰조사 대상 건물의 위치

건물의 유지보수 여부를 판단하기 위하여 건물의 외관을 지붕상태, 벽체 상태, 창호상태, 외부장식물의 상태로 나누어 2009년과 2016년 사이의 변화를 관찰하였다. 2009년 로드뷰에서 훼손된 상태가 2016년 현재 현장에서도 그대로 나타나고 있는지를 확인하였다. 지붕상태는 슬레이트나 기와지붕이 파손된 채 방치된 경우, 파손된 지붕을 천막으로 임시로 덮고 있는 경우, 천막으로 된 차양이 탈색되거나 훼손된 채 방치되고 있는 경우를 관리 상태 부실로 판단하였다. 벽체상태는 건물의 벽이나 담장의 도색이 퇴색된 채 방치된 경우와 균열이 방치된 경우를, 창호상태는 유리창이 파손된 채로 방치된 경우를 관리부실 상태로 판단하였다. 외부장식물의 경우, 주거건물은 현관문의 도색이 벗겨진 채 방치된 경우, 식물의 관리가 소홀한 경우, 상업건물은 탈색되거나 파손된 간판이 방치된 경우를 관리 부실 상태로 판단하였다.

사진비교 결과, 한남지구는 건물의 용도에 따라 건물의 유지보수가 상이하게 나타나고 있었다. 주거건물의 경우, 사례 건물 10동 중 8동이 관리상태 부실로 판단되었다. 과거 사진에서 관찰된 건물 외부 결함이 그대로 방치되고 있었다. 주거건물은 지붕, 벽체, 창호, 외부장식 중 1개 분야 이상의 훼손 방치가 확인되었다. 특히 건물 벽이나 담장의 관리 부실이 심하였는데, 사례건물의 50% 건물에서 변색된 도색과 균열된 벽이 과거 사진과 최근 사진 모두에서 관찰되었다. 벽체의 시멘트가 떨어져 나가 있거나 벽체의 페인트나 타일이 오래되어 변색된 채 방치된 모습도 관찰되었으며, 균열이 진행된 담장이 방치되어 있었다. 깨진 유리창을 교체하지 않고 테이프와 비닐로 임시조치를 하고 있었으며, 지붕에 여러 개의 천막이 덮여져 있는 건물도 있었다. 노후하고 부서진 슬레이트 지붕이 방치된 경우도 발견되었다.

반면, 상업건물의 경우, 사례 건물 10동 중 8동에서 유지보수가 행해진 것을 볼 수 있었다. 일부 건물에서는 찢어진 차양막의 방치 및 노후한 알루미늄 창호가 관찰되고, 페인트나 타일의 변색으로 인한 건물 외관의 전반적인 노후 정도는 주거건물과 비슷한 양상을 보였지만, 대부분의 건물에서 간판 교체가 있었으며, 창호 교체도 이루어져 있었다. 한 건물은 외부벽면 전체 도색 및 대수선을 통해 완전히 새로운 건물로 전환되었다. 한남뉴타운지구의 장기적인 미시행 환경 하에서도 상업용 건물의 유지관리 상태는 주거용 건물의 상태와는 확연히 다르게 관찰되었다.

표 V-4. 사례 건물의 유지관리 상태

	지붕	벽체	창호	외부장식		지붕	벽체	창호	외부장식
주거 1					상업 1		도색		간판교체
주거 2					상업 2				간판교체
주거 3		담장보수			상업 3				간판교체
주거 4					상업 4		도색	교체	간판신규
주거 5				현관도색	상업 5				간판교체
주거 6					상업 6				간판교체
주거 7			방범창		상업 7				간판교체
주거 8					상업 8				
주거 9					상업 9			일부교체	간판교체
주거 10					상업 10				

:관리상태 부실
 :보수



그림 V-4. 용도별 건물의 유지보수 비교

출처: 다음(Daum) 로드뷰

2.2. 주택의 소극적 유지보수

앞 절에서 관찰한 사례건물의 시점 간 유지보수 상태 비교는 2003년 뉴타운사업지구 지정 이후 6년이 지난 2009년 이후의 상태를 보여준다. 이를 통해 해당구역 주거건물의 유지관리 행위가 소극적임을 확인할 수 있었으나, 이러한 결과가 뉴타운 지정으로 인한 영향인지에 대해서는 주민과의 면담을 통해 확인할 수 있었다. 주민과의 면담조사는 뉴타운지구 지정 이후의 장기 미추진이 건물소유자와 세입자의 주택에 대한 유지·보수에 매우 소극적인 태도를 취하게 했음을 보여준다.

한남지구는 사업의 장기 지연으로 인해 주택의 노후가 심화되면서, 앞 절에서 관찰된 외관상의 노후문제를 넘어서 난방, 방풍, 방수, 결로 등 주택 기능의 문제로 확대되었으며, 주택 소유자도 개보수의 필요성을 체감하고 있었다. 한남지구의 주택들이 ‘벽돌로 지었거나 목조로 지어진, 2~30년 전에 지어진 집들이라 노후도 빨리 진행되고, 바람이 많이 들어오고 결로 현상도 상당하다’고 한다.

그러나 이에 대한 대응은 소극적인 미봉책으로 나타났다. 주택의 창호, 벽체, 지붕, 대문 등의 보수는 임시방편적 성격으로 최소한의 기능유지 및 비용부담 수준에서 이루어졌다. 금이 간 벽체도 시멘트로 대강 메꾸고 깨진 유리창도 테이프로 붙이거나 비닐을 덧씌워 바람만 막고 있었다. 전체 도색과 같은 비용이 크게 들어가는 공사는 하지 않는다고 하였다. 2구역 한 소유주에 의하면 ‘금방 무너지게 생기지 않은 한은 공사를 안 한다’고 하였다. ‘물이 새거나, 하수도가 막히거나, 보일러가 갑자기 고장이 나거나’ 거주에 지장이 있는 문제가 발생하였을 때에만 수리를 하고 있었다.

임대사업을 하는 주택 소유주는 임대자 유치를 위해 주택 내부 환경의 개선도 기본적인 보수만 수행하였다. 주택이 노후하기 때문에 도배나 장판과 같은 기본적인 수리를 통해 세입자를 유치하고 있었다. 그러나 계약 후에는 방수, 방풍, 결로, 배관, 보일러, 화장실 등의 기능상의 문제에 대한 세

입자의 요구에도 적극적으로 개선하지 않고, 방관하거나 임시조치 같은 최소한의 수리로 대응한다. 4구역의 한 소유주는 세입세대의 누수문제를 제습기나 방수페인트로 해결하였으며 현재는 세입자가 ‘그러려니 하고 산다’며 어쩔 수 없다는 반응이었다. 2구역의 세입자는 ‘처음에 들어갈 때 기본적인 것만 해주셨지 고쳐주진 않는다’며 ‘자비로 고치고 살고 있다’고 하였다.

“기본적인 방수는 해놔야 세입자들이 오니까, 도배, 장판이라도 해놔야 오니까, 수리를 어느 정도 해야 오죠. 기본적인 것은 하죠. 그런 것을 기본적으로 안하면 세입자들이 안 들어오죠.”

- 2구역 조합 대의원, 소유주, 부동산 중개업자 -

“(집이 오래되다보니) 세 사는 사람들이 자꾸만.. 우리집도 지하 세를 내놔는데, 물이 샌다고..거기에 제습기도 사다주고.. 그리고 나중에 벽이 다 물들었으니까 갈아주세요. 그것도 갈아주고.. 그런데 그게 요즘은 뭐 그러려니 하고 살더라고요..”

- 4구역 조합장, 소유주 -

“우리도 집이 좀 오래된 것 같은데, 처음 들어갈 때 기본적인 것만 해주셨지 고쳐주진 않더라고요. 그래서 내 자비로 고치고..우리 아저씨가 손재주가 있어서 고치는 건 잘 해서 그렇게 해서 살고 있어요. 불편하지 않을 정도만 고치고 살고 있어요.”

- 2구역 다세대주택 세입자 -

주택의 유지관리 행위는 주택소유자의 의사결정에 따른 것이므로 유지관리의 주체와의 면담결과는 주택의 유지보수에 대한 위와 같은 소극적이고 미봉적 대응의 원인을 드러내고 있다. 그 원인은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 재개발지구 지정이다. 해당 지역을 전면적으로 철거하겠다는 공공정책이 법적 구속력을 가지고 공식화되었을 때, 토지소유주가 곧 철거될 부동산에 대한 보수를 하지 않겠다는 의사결정을 하는 것은 경제적 측면에서 볼 때 합리적인 선택이라고 할 수 있다. 따라서 건물의 갱신과 달리 법적 규제가 적용되지는 않지만 불편을 감수하더라도 유지보수를 하지 않고

거주한다. 이러한 의사결정의 저변에는 불확실한 상황이지만 재개발사업이 언젠가는 추진될 거라는 희망이 있다.

“건물 자체의 수선은 가능해. 신축이나 그런 게 안 되는 거지, 재개발구역이라서. 만일 예를 들어 유리창에서 비가 새. 그럼 이걸 갈아야하는데 재개발을 하는데 왜 갈겠느냐.. 그래서 그냥 써버리는 거예요. 내 집이고 내가 계속 살 것 같으면 갈지. 그런데 재개발한다고 보니까 세면 한 장 바르고 싶어도 안 발라. 어차피 헐릴 건데. 내가 고칠 수는 있어. 수리는 할 수 있어. 내가 하기 싫어서 안하는 거지.”

- 한남뉴타운 재정비 주민협의회 회장 -

“일단 자기 집에는 돈 들이는 것을 머뭇거리지. 곧 (사업이) 되면 허물집인데 개축 그런 걸 왜 해?”

- 보광산악회 회장, 4구역 소유주 -

“철거할 집을 고친다는 게 그렇잖아. (중략) 집주인들도 그런 면에서는 소극적이지 않나? 돈 들어서 고칠 (필요가 없겠지). 철거할 집이니까..”

- 2구역 연립주택 세입자, 전 보광파출소 경찰관 -

두 번째 원인은 유지보수의 경제성이다. 한남뉴타운지역 내 부동산을 소유하면서 임대소득을 얻고 있는 면담자들은 유지, 보수에 소요되는 비용에 비해 임대료 상승과 같은 경제적 수익이 발생하지 않고 있다는 점을 소극적이고 미온적인 유지·보수의 원인으로 내세우고 있다. 예를 들어 제대로 된 방수공사 비용은 엄두도 못 내고 방수페인트로 누수를 막는 공사비용도 1년 치 임대료와 비슷한 수준이라는 것이다. 이러한 유지보수 비용 대비 경제적 수익을 얻을 수 있는 부분은 임대료 상승이나 관리처분계획 상 보상비에 반영되는 부동산가격의 상승이다. 그러나 재개발 지역의 오래된 주택은 주택 구조나 주요 시설을 변경할 수 없고 주변 주거환경도 낙후되어 있기 때문에 임대 선호도가 높지 않아 보수를 하더라도 임대료의 상승은 한계가 있다. 또한 재개발사업에서 건물의 감정평가는 토지가와 건물가를 합산하여 이루어지며, 특히 건물의 감정가격은 건축년도에 의해 감가상각되어 건물 자체

의 가치보다는 대상 물건의 유형, 위치, 규모에 좌우된다(정주희·김태훈, 2014). 유지보수로 인한 부동산가치 상승이 감정평가에 미치는 영향은 미미하다. 따라서 유지보수의 비용 대비 가시적인 경제적 수익의 부재에 대한 인식은 유지보수의 포기나 최소한의 미봉책 수준으로 나타난다.

“월세 50만원, 30만원 그 정도 받는 사람들인데 무슨 수리를 하겠어요? 매년 장마철마다 방수해야하고 그러는데, 그 비용만 해도 방수 한번 하려면 2-300만원 들어요. 그럼 월세 30만원 받는 사람은 1년 방세 받아서 방수해야 되는 거예요.”

- 2구역 조합 대의원, 소유주, 부동산 중개업자 -

“집수리를 하게 되면 여기 뽕꾸 좀 났다고 뽕뽕하는 것이 아니거든. 물이 새게 되면 물 새는 곳 찾다보면 전체적인 것을 손을 봐야하거든요. 전체 손을 보려면 이게 1-200만원 이렇게는 안되거든. 2-3,000만원 들거든. 그러니까 이제 월세를 받으면서 그걸 수리를 해줘 버리면 그 돈이 그 돈 되고 하니까 (안하게 되지).”

- 보광산악회 회장, 4구역 소유주 -

세 번째 요인은 부재지주의 문제이다. 주택의 유지보수는 소유주의 해당 지역 내 거주 여부와 관련이 있다는 것이 많은 연구에서 밝혀진 바 있다(Grigsby, 1963; Sternib, 1966; Galster, 1987 재인용). 자가 거주자가 일반적으로 부재지주보다 주택의 유지보수에 더 많은 지출을 하고 더 자주 보수한다. 재개발사업지구는 개발이익을 기대한 투기자본의 유입으로 부재지주의 비율이 높다. 한남지구 또한 뉴타운사업 결정 이후 부재지주가 크게 증가하였다. 한남지구 전체 건물 5,078동 중 257동을 무작위 표본추출³⁾하여 등기부등본을 검토한 결과, 2003년 35.4%였던 부재지주율이 2015년 60.7%로 급증하였음을 확인할 수 있었다(표 V-5). 한남지구에서 노후한 건물이 방치되는 현상은 부재지주의 증가도 관련되는 것으로 보인다.

3) 이때 표본추출은 90%신뢰수준, 5%의 오차범위 기준으로 표본수를 도출하고 재정비축진 구역의 건물 비율에 따라 층화추출하였다.

표 V-5. 한남지구의 연도별 부채지주율(%)

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
한남지구	35.4	38.1	43.6	47.5	48.6	49.0	51.4	52.9	53.3	53.7	54.5	55.6	60.7
1구역	32.0	36.0	44.0	44.0	44.0	40.0	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	52.0	52.0
2구역	32.6	32.6	37.0	45.7	45.7	47.8	47.8	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	52.2
3구역	34.5	36.3	42.5	47.8	48.7	48.7	49.6	49.6	51.3	52.2	53.1	53.1	61.1
4구역	36.1	41.7	52.8	55.6	61.1	63.9	66.7	72.2	72.2	72.2	72.2	75.0	77.8
5구역	43.2	48.6	45.9	43.2	43.2	43.2	48.6	51.4	48.6	48.6	51.4	54.1	59.5

자료: 표본추출한 한남지구 건물의 등기부등본

복수의 면담을 통해서도 부채지주가 주택 관리에는 무관심하여 주택의 결함을 방치하고, 세입자의 보수 요구를 거절하거나 아예 세입자와는 연락을 두절하고 부동산중개소에 주택관리를 일임하고 있는 경향을 확인할 수 있었다.

“투자하시는 분들도 아예 보수를 안하고 세입자들하고 연락을 끊어버리는 사람들도 있어요. 그냥 부동산한테만 맡겨놓고 ‘연락처 가르쳐 주지 말아라’ 이런 식으로..”

- 2구역 소유주 -

“집주인들은 거의 다 투자자들이기 때문에 그냥 집을 방치해요. 집을 방치하고 뭐 망가졌을 때도 ‘알아서 고치고 살아라.’ ‘우리 집은 이렇게 싸지 않느냐’”

- 보광동 주민센터 사회복지담당 주무관 -

3. 건물의 방치에 따른 공가 발생

3.1. 공가 발생 양상과 원인

한남뉴타운 지역에서 관찰되는 소극적인 주택 유지관리의 가장 극단적인 예는 공가의 형태로 나타나는 부동산의 방치이다. 용산구청을 통해 한남지구의 공가 자료를 구득하여 공가 발생 양상을 고찰하였다. 한남지구의 공가 수는 2009년 말 한남지구 재정비촉진계획 수립 후부터 집계되어, 뉴타운사업지구지정 직후인 2003년 말 기준의 관련 자료는 부재하다. 이에 따라 2010년 이후 발생한 공가의 규모 및 발생 원인 등을 살펴보았다.

한남지구의 공가는 재개발 정책의 투입 이후 증가한 후, 현재 그 증가율은 정체된 상태이다. 용산구의 자료에 의하면, 2010년 한남지구의 공가는 63동으로 집계되었으며 이후 급격하게 증가하여 2012년 말 119동을 기록하였다. 이는 전체 건물 5,078동의 2.3%에 해당하는 수치이지만, 2년간 약 2배 증가한 것이다. 하지만 2013년부터는 공가 발생의 증가폭이 감소하여 2015년에는 전체 건물의 약 2.5%인 125동이 공가로 방치되고 있었다.

구역별로 살펴보면, 5개 구역 중 3구역의 공가가 79동으로 가장 많은 수의 공가가 발생하였다. 3구역은 면적이 가장 넓은 구역으로 건물 수도 다른 구역과 비교하여 크게는 4배까지 차이가 나는 지역이다. 건물 수가 많으니 공가 발생 수도 많다고 볼 수도 있으나 구역 전체 건물 수 대비 공가 수인 공가율이 3.5%로 다른 구역보다 1.7배에서 2.5배 가량 높은 것을 볼 수 있다. 3구역의 높은 공가율은 3구역의 지역적 특성이 반영된 결과이다. 주택 노후도가 57.2%(한남지구 평균 53.1%)로 가장 높으며 주택의 도로 접도율도 31.8%(한남지구 평균 34.6%)로 낮아 물리적 환경이 매우 열악한 곳이다(용산구, 2010). 한편 1,4,5구역의 공가 수는 2013년 이후 소폭 감소한 것으로 집계되었다.

표 V-6. 한남지구의 공가 수 변화

구분	1구역	2구역	3구역	4구역	5구역	합계
2010년	0(0)	10(1.1)	38(1.7)	7(1.0)	8(1.1)	63(1.2)
2011년	8(1.6)	11(1.2)	51(2.3)	5(0.7)	8(1.1)	83(1.6)
2012년	8(1.6)	13(1.4)	70(3.1)	15(2.1)	13(1.8)	119(2.3)
2013년	8(1.6)	14(1.5)	73(3.3)	16(2.2)	12(1.6)	123(2.4)
2014년	-	-	-	-	-	124(2.4)
2015년	7(1.4)	15(1.6)	79(3.5)	14(2.0)	10(1.4)	125(2.5)
전체 건물 수	505	905	2,225	711	732	5,078

자료: 용산구의회 회의록 참고자료(2010~2014), 용산구 공가현황자료(2015)

*괄호 안은 전체 건물 수 대비 공가 비율(%)



그림 V-5. 한남지구 내 공가 사례

출처: 다음(Daum) 로드뷰

표 V-7. 2015년 집계년도별 한남지구 공가 현황

관리 시작년도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	총계
공가(동)	47	25	30	5	10	8	125
비율(%)	37.6	20.0	24.0	4.0	8.0	6.4	100.0

자료: 용산구 공가현황자료(2015)

2015년 기준의 집계년도별 공가 현황을 살펴보면, 시간이 경과하면서 방치되었던 공가가 재사용되고 있음을 알 수 있었다. 2010년에 집계되어 2015년까지 공가로 지속 방치되어 온 공가는 47동으로(표 V-7), 2010년 당시 63동으로 집계된 공가 수에서 16동이 감소한 것을 확인할 수 있다(표 V-6). 2010년에 공가로 집계되었던 16동의 건물이 2015년에는 사용되고 있었다. 그러나 재사용된 공가보다는 발생된 공가의 수가 더 많아 공가의 수는 지속적으로 증가되어왔다.

한남지구에서 부동산의 방치는 다양한 원인에 의해 진행되고 있음을 현장관찰 및 지역 관련자 면담을 통해 확인할 수 있었다. 노후 가속화로 인한 사용가치 하락, 방치된 부동산의 연접 부동산에 대한 “깨진 유리창” 효과, 임대거부 행위가 주요한 요인으로 발견되었다.

공가 발생의 다양한 원인 중 첫 번째 이유는 노후화로 인한 사용가치의 하락이다. 재개발사업이 예정되어 노후 건물의 신축, 증축, 개축 등의 건축 활동이 발생하지 않고 유지·보수활동도 기피하는 상황에서 건물의 낙후정도는 점점 심화되고 거주가 어려운 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 다른 지역으로 이주할 여력이 있는 가옥주들은 이주해 나가고 있었다. 이러한 건물들은 임대가 어렵기 때문에 자연스럽게 방치되어 공가가 되고 있었다. 건물의 노후가 가속화되면서 사용가치가 하락하여 빈집으로 방치하는 것이 오히려 경제적이라고 판단하고 있었다.

“일단 큰 문제가 뭐냐면 뉴타운이 지정되는 2003년 이후로 주민들이 증축이나 개축을 못해요. 증축이나 개축을 못하면 당장 생활에 불편하죠. 생활에, 이쪽 코너 돌아서 가보시면 거기 집이 다 무너지고 있어요. 그러면 그냥 그 집을 비워놓는 것이 훨씬 낫죠. 그래서 세입자 두지 않고 그냥 비워놓고..”

- 3구역 조합 이사, 소유주, 외지거주 -

“집을 고치자니 그렇고 안고치자니 그렇고 하니까, 고쳐서 사는 것보다는 ‘에이’하면서 나간 데가.. 14동인가가 공식적으로 공가가 되어 있어요.”

- 4구역 조합장, 소유주 -

“아무래도 환경이 쾌적하지 못하고 개발한다고 그러고.. 그러니까 이사 나가고 방치되는 것이죠. 저희 관할 권역의 공가는 현재 60여개로 파악하고 있어요. 아무래도 예전보다는 늘어가고 있는 추세라고 봐야죠.”

- 보광파출소 경사 -

이렇게 건물의 노후 심화가 공가로의 방치행위로 이어지는 것은 공가의 이전(以前) 용도를 통해서도 확인할 수 있었다. 공가 중 96.8%가 원래 주거 용도로 사용되었던 건물이었다. 주로 주거용 건물이 공가로 버려지고 있었다. 앞 절의 유지보수 활동 관찰결과 보수활동이 소극적으로 나타난 주거용 건물이 공가 발생으로 이어지고 있는 것이다. 유지보수 활동이 활발했던 상업용 건물이 공가로 남아있는 사례는 3.2%밖에 되지 않았다. 특히 상업용 건물의 경우, 공가로 방치되었다가도 다시 사용되는 사례도 있었다. 용산구청 공무원에 따르면, 공가가 재사용되는 건물은 대부분 상업용 건물이었는 데 이는 이태원상권에 인접한 지역의 상권 활성화로 인해 공가의 사용가치가 증가되고 있기 때문이었다.

표 V-8. 한남지구 공가의 이전 용도

이전 용도	주거	주거 외	합계
공가(동)	121	4	125
비율(%)	96.8	3.2	100.0

자료: 용산구 공가현황자료(2015)

두 번째 이유는 방치된 부동산이 연접한 부동산의 방치를 유도하는 연쇄 효과이다. 한 지점의 방치 징후는 주변의 방치에 영향을 미친다(Wilson & Kelling, 1982). 공가가 발생하면 연접한 가옥도 공가로 버려지게 되는 연쇄적인 발생이 나타나고 있었는데, 이 또한 공가가 발생하는 주요 원인이다. 한남지구의 공가 분포를 살펴보면 전체 지구에 걸쳐 산발적으로 위치하고 있는 것을 볼 수 있다(그림 V-6). 그러나 집계년도별 공가의 분포도를 보면(그림 V-7), 산발적인 공가 발생 후, 연쇄적으로 인접한 건물로 확산하여 지리적 집중으로 이어지는 현상을 관찰할 수 있다. 이미 발생한 공가 옆에 새로운 공가가 버려지고 있었다.

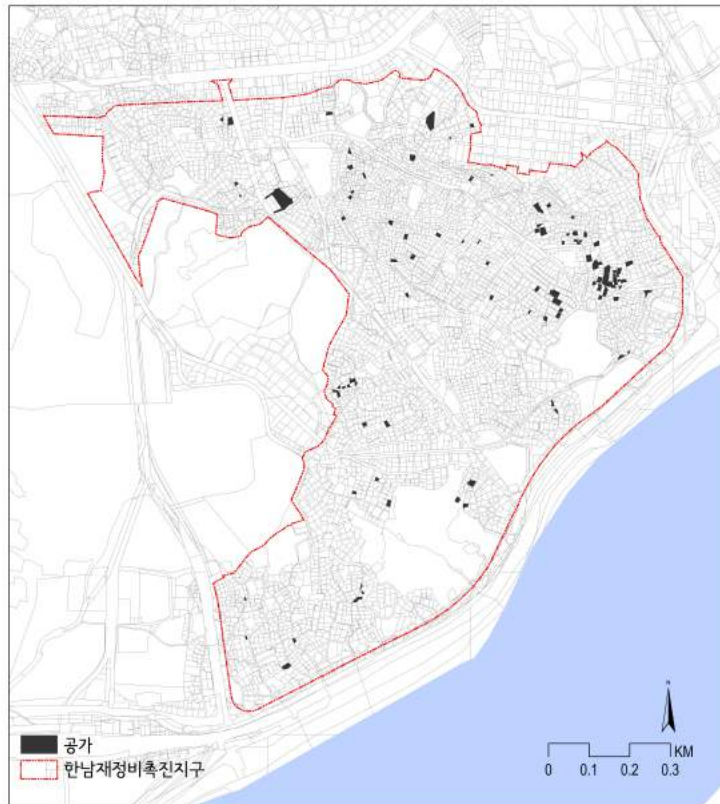


그림 V-6. 한남지구 내 공가 분포(2015)

자료: 용산구 공가현황자료(2015)

2011년 12월 9일 작성된 용산구의회회의 ‘용산뉴타운지역개발 조사특별위원회’ 제6차 회의록에 따르면, 옆 집이 빈집이 되면 소유자는 심리적으로 영향을 받아 주택의 관리도 소홀하게 되고 결국 자신의 집도 빈집으로 버리게 되는 의사결정을 하게 된다고 밝히고 있다. 한남지구에 공가가 늘어난 이유를 묻는 용산구의원의 질문에 용산구청의 담당공무원은 ‘공가가 개보수가 안 되고 그러니까 망가지고 그러면서, 주변에 바로 공가가 생기면 바로 그 옆집의 사람도 덩달아서 나가고, 그런 현상이 일어나면서 좀 늘고 있는 그런 것이지요’라고 답변하였다.

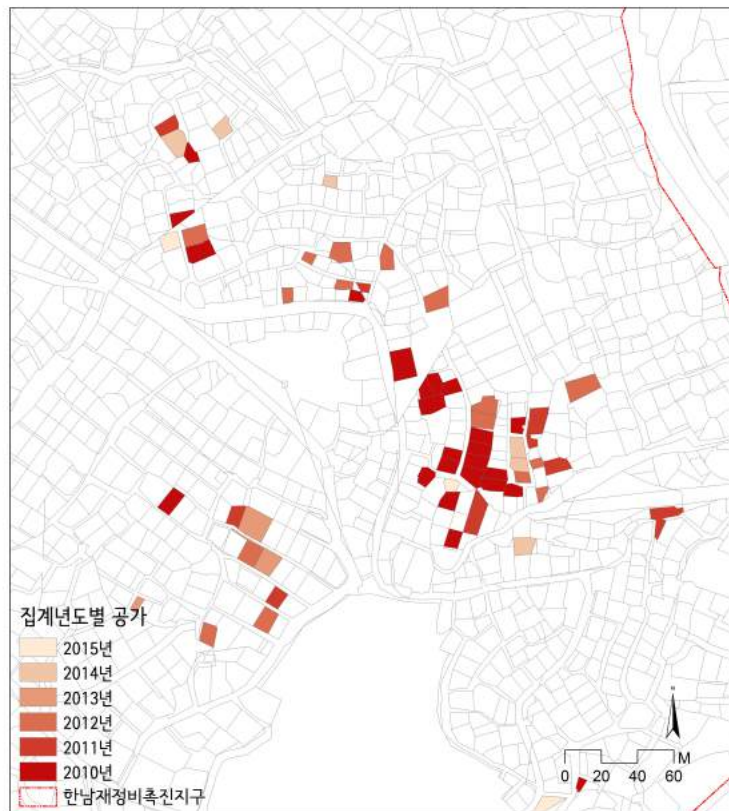


그림 V-7. 집계년도별 공가의 분포

자료: 용산구 공가현황자료(2015)

한남지구에서 공가가 발생한 세 번째 원인은 당시의 세입자 대책과 관련이 있었다. 재개발 사업을 진행하게 되면 세입자는 강제이주를 하게 되어 생활터전과 영업공간을 잃게 된다. 이러한 세입자의 손해를 보상하기 위해 재개발사업의 시행자는 임대주택 등 세입자 보상대책을 세우도록 되어있다(도축법 제9조 ①의 13, 제30조 등). 주거 세입자는 임대주택 분양권과 주거이전비 가운데 하나를 선택하여 제공받을 수 있다.

세입자대책 중 주거이전비의 부담 주체에 관한 문제로 인하여 논란이 있었다. 2009년 5월 도정법의 개정으로 세입자를 둔 조합원이 소유한 토지 및 건축물의 가격을 산정할 시 세입자에 대한 손실보상액, 즉 주거이전비를 부동산감정가에서 제할 수 있도록 하였다(당시 도정법 제48조 ⑤의 2). 이전에는 조합 차원에서 세입자의 손실보상액을 처리하였다. 하지만 이는 세입자를 두지 않은 소유자와의 형평성 문제, 주거이전비를 목적으로 기존의 세입자를 내보내고 친인척을 새로운 세입자로 두는 등 위장세입자로 인한 불필요한 비용 발생 문제 등을 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 비용부담의 주체를 법적으로 규정한 것이다.

하지만, 앞 장에서 살펴보았듯이, 주거이전비의 비용부담자가 가옥주의 개별 부담으로 변경되면서 임대를 거부하는 현상이 나타났다. 가옥주는 세입자 보상 비용으로 인하여 자산의 감정평가에 불이익을 받게 된다고 판단하여 임대소득을 포기하는 것이 이익이라고 생각하였다. 세입자를 내보내고 건물을 비워두게 되었다. 해당 법조항은 ‘세입자 내쫓기’, ‘불법계약서 유도’ 등 부작용이 공론화되어 2012년 2월 법개정에 의해 삭제되었다. 세입자 보상 문제가 한남지구 내 공가발생의 원인으로 작용한 것은 용산구의회 ‘용산뉴타운지역개발 조사특별위원회’의 회의록에 기록된 한 위원의 발언에서도 확인할 수 있었다.

“소유주들이 세입자가 들고 있으면 내가 그 사람들에게 돈을 줘야 된다, 이런 것을 정확하게 설명을 해서 그 사람들이 이렇게 해야 되는데, 안하니까 내가 이득 본 것보다는 세입자들에게 주는 돈이 많다, 그래 갖고 차라리 그럴 바에

야 집을 비워 놓는 게 이익이 낫다, 이런 마인드가 축적되기 때문에 이런 현상이 일어나는 것입니다.”

- 용산뉴타운지역개발 조사특별위원회 제6차 회의록, 2011년 12월 9일 -

3.2. 공가의 문제와 대처

국내에서 부동산 경기 침체와 주택구매 수요의 감소 등으로 정비사업의 추진이 어려워짐에 따라 도시 재개발지역의 공가에 대한 관심이 증가하였다. 특히 2010년 빈집에서 발생한 살인사건은 공가관리에 대한 필요성에 주목하게 되었고⁴⁾ 이와 관련하여 서울시는 ‘정비사업구역 내 공가관리 특별대책’을 내놓은 바 있다. 또한 공가를 활용하는 다양한 방안이 제안되어 실행되고 있다.⁵⁾ 그러나 한남지구는 재개발사업 예정지구라는 특성상 공가관리가 소극적으로 이루어지고 있었으며 공가의 활용도 억제되고 있었다.

용산구 공가 담당 공무원에 따르면, 구청에서 직접 한남지구의 공가를 관리하게 된 계기는 용산구의회에서의 요구로부터 비롯되었다. 2010년 11월 ‘용산뉴타운지역개발 조사특별위원회’에서 한남지구의 빈집 발생과 빈집으로 인한 문제가 제기되었다. 이후 2011년 4월 용산구청은 ‘한남재정비촉진지구 내 발생 공가에 대한 관리방안’⁶⁾을 수립하였다.

구의원: 빈집에 대한 것이 어떻게 악용이 되느냐 하면 방화위협이 굉장히 많고 쓰레기를 갖다 투척하니까 그 부분을 주위 분들이 “저녁에는 나갈 수가 없다.” 이 정도로 말씀하니까, 이런 부분도 단속할 수 있는 방안은 어떻게 해야 됩니까?

-
- 4) 2010년 부산에서 발생한 살인사건의 주요한 장소가 재개발지역의 빈집인 것으로 나타남에 따라 전국 도시의 재개발지역 빈집에 대한 관심이 높아졌다. 이에 경찰청은 전국 재개발지역의 빈집을 대상으로 방범활동을 강화하고 주요 도시들은 빈집관리방안을 마련하기 시작하였다. (동아일보, 2010.03.03일자; 세계일보, 2010.03.11.일자; 한국일보, 2010.03.11.일자; 한국일보, 2010.03.21일자)
- 5) 서울시는 서울시내 노후 공가를 보수하여 대학생에게 임대주택을 저렴하게 공급하는 ‘노후 공가 개·보수 공사’ 사업을 추진하였다.
- 6) 용산구, ‘한남재정비촉진지구 내 89동 공가(빈집)에 대한 “철저 관리” 돌입’, 보도자료, 2011.04.06.

담당공무원: 저희들이 수시로 순찰하고, 저희들이 또 필요하면 CCTV요청도 하고요, 또 조합이 설립되면 조합 측에 점검하고 관리하도록 요청하고, 또 저희들도 같이 해서 그런 문제가 되지 않도록 하겠습니다.

- 용산뉴타운지역개발 조사특별위원회 제3차 회의록, 2010년 11월 8일 -

그러나 공공의 역할은 공가의 집계 및 순찰을 통한 공가의 현황파악에 한정되었다. 공가를 집계하고 이를 주기적으로 순찰 및 점검하고, 관련 기관과의 협조체계를 구축하여 체계적으로 관리하고자 하였다. 공가를 수시로 순찰하되, 매분기별 즉 3, 6, 9, 12월에 정기점검을 실시하고 겨울철에는 매월 둘째, 넷째주 목요일을 공가점검의 날로 정하여 지속적인 점검을 계획하였다. 체계적인 관리를 위하여 구청의 청소행정과, 자치행정과, 해당 주민센터 및 용산경찰서에 공가현황을 통보하는 등 관련 기관과 공가 정보를 공유하고자 하였다. 공가관리 방안의 목적이 '정비구역 내 공가 증가로 인한 도시미관 저해 및 생활범죄 예방'인 바, 발생한 공가에 대해서는 공가 안에서 범죄가 일어나지 못하도록 폐쇄 조치하고 주변 미관 관리에 노력하였다. 순찰을 통해 미관에 저해되는 폐기물이 발견된 공가는 소유자에게 연락을 하여 폐기물의 이전 등을 요청하고 미시행시 과태료를 부과하였다. 조합이 설립되면 이러한 역할마저 조합이 주관하도록 관리 역할을 전가하였다.

이와 같이 정비구역 내 공가 증가로 인한 도시미관 저해 및 생활범죄 예방을 목적으로 계획된 공가관리방안은 대체적으로 소극적인 대책이라 판단된다. 미관에 저해되는 폐기물을 치우도록 시정지시하고 공가 안에서 범죄가 일어나지 못하도록 폐쇄조치를 하는 것은 시행목적에 부합되는 관리방안이었으나, 공가의 집계와 순찰을 통한 공가의 현황파악이 주가 되었으며, 공가를 활용하거나 공가 발생을 예방하는 방안은 미비하였기 때문이다. 또한 조합과 구청이 파악하고 있는 공가 현황이 서로 다르고 공가 집계도 정확하지 않았으며 조합과 구청이 정확한 정보를 공유하지 못하는 등 체계적인 관리도 이루어지지 않았다.

“공가관리를 구청도 하고 경찰서도 하고 저희도 하는데, 그런데 이게 체계적이지가 않아요. 예를 들어서 공가 1번, 2번, 3번 이르면 공유를 해야 하는데, 아직 그런 시스템은 안 된 것 같아요. 근데 이제 경찰서라든지.. 문제가 터지면 체계적으로 관리를 하겠죠. 우리나라 행정이 그렇듯이... 근데 아직까지 그게 일원화되지는 않았습니다. (구청에서 번호를 붙여서 관리를 한다하지만) 아까 말씀드렸듯이 구청에서는 백이십 몇 개라고 하는데 저희가 파악한 것 만해도 170개가 넘거든요. 체계적인 관리라고 할 순 없을 것 같습니다. 그리고 구청에서는 사진도 안 찍어 봤을걸요. 저희는 사진도 다 찍어봤거든요.”

- 3구역 조합집행부 임원 -

용산구의회에서 공가를 활용하는 적극적인 대책을 제안하기도 하였지만, 재개발사업 예정지역이라는 특성상 시행되지 못하였다. 서울시의 ‘노후 공가 개·보수 공사’사업을 통해 공가를 리모델링하여 대학생 하숙집으로 제공하거나, 공가를 미리 철거하여 주차장으로 활용하는 방안이 제시되었다. 그러나 공가의 리모델링 방안은 현행 법과의 불협화음과 소유자들의 기피로 시행되지 못하였다. 사업지구 내 공가는 대부분 단층의 소규모로 폐가 직전의 건축물로 대대적인 수선이 필요한 상황인데, 사업지구는 증·개축 등의 행위 제한 구역으로 리모델링 시 타 건축물과의 형평성 문제가 발생될 우려가 크다. 게다가 도정법(제48조2의 제2항)의 개정으로 안전사고의 위험이나 우범지대화의 우려가 있는 공가는 우선 철거가 가능하게 되어 리모델링 비용을 일부 부담해야 하는 소유자의 입장에서는 철거를 선택하게 된다. 또한 리모델링 후 관리처분시 종전자산가액이 상승하여 결국 사업비용의 증가와 사업성 하락으로 이어진다는 판단에 사업조합측은 공가의 리모델링 정책방안에 대해 부정적인 태도를 보였다. 주차장으로 활용의 경우 역시 긍정적으로 검토되다가 관리처분시 자산가액 평가, 진입로 확보 등의 현실적인 문제에 부딪혀 시행되지 못하였다. 재개발지역에서는 사업의 원활한 추진이 중요한 요소이기 때문에 재개발 지역 내의 공가 활용은 한계가 있다(이창우·이재우, 2015).

담당공무원: 공가를 리모델링해서 대학생 하숙집으로 제공하는 것을 지난 7월 달 소통회의 때 안건으로 상정했습니다. 대부분 추진위원장들의 의견이 부정적이어서 지금까지 사업추진은 좀 어려운 그런 실정에 있고, 또 이번 법 개정되면서 폐·공가로 인한 우범화 우려가 있는 데는 먼저 철거도 할 수 있는 그런 게 마련되어 있기 때문에 현재 한남 뉴타운에 대한 리모델링 사업은 현실화되기에는 좀 어려운 부분이 있다고 보여집니다.

-용산뉴타운지역개발 특별위원회 제7차(2012년 2월 10일) 회의록-

담당공무원: 지난 4월 공가일제조사를 하면서 주차장 설치 대상공가를 조사한 바 3개소가 현재 교통행정과에서 추진하고 있는 주차장 조성 시범사업 대상으로 접합한 것으로 판단하여 주차장 후보지로 선정한 바 있습니다. 향후 소유자 동의 및 사업시행자와 권리가액 산정 등 건물 사전철거에 따른 협의를 진행해 추진해 나갈 예정입니다.

-용산뉴타운지역개발 특별위원회 제9차(2012년 5월 14일) 회의록-

담당공무원: 주차장을 만들려면 진입로라든가 그런 여건이 마련되어야되고 그래서, 저희가 조합하고도 협의를 했는데 희망하는 세대가 없었고요. 또 희망하우스라 해서 집을 대학생들한테 저렴하게 빌려주고 그러는 것도 사실상 지금 공가가 너무 낙후되어 있고 거의 허물어지고 이럴 지경이어서 희망하는 사람이 없어서 사업은 그렇게 추진이 안 되고 있습니다.

-용산뉴타운지역개발 특별위원회 제11차(2012년 12월 7일) 회의록-

4. 소결

여러 연구들이 공공 도시계획에 의한 재개발지구 지정이 슬럼지구의 쇠퇴를 가속화 시킨다는 점을 제기하여 왔다. 특히 서구의 경우 재개발구역으로 지정하는 것이 해당 지역에 낙인효과를 가져오는 것으로 이해되고 있다. 즉, 재개발사업지구는 물리적 환경이 낙후한 지역, 가까운 미래에 철거가 시행되는 지역, 분쟁이 예상되는 지역, 신뢰할 수 없는 저소득층이 거주하는 지역 등으로 인식되어, 해당 지역으로의 대출과 투자를 기피하게 만든다는 것이다(제이콥스, 2010, Bourne, 1981; Galster, 2007; Metzger, 2000). 따라서 사업이 장기 지연되는 상황에 부딪히게 되면 노후한 상태가 쇠퇴와 방치에 이르게 될 가능성이 있다고 본다.

그러나 서구의 ‘낙인효과’ 이론은 한남지구의 물리적 쇠퇴에 대한 설명력은 제한적이다. 왜냐하면 한국의 도시에 있어 재개발구역의 지정은 개발이익의 추구를 위한 외부 투자를 유치하여 왔기 때문이다. 활발한 소유권의 전환 및 부채지주의 증가는 서울시 재개발구역의 일반적 추세였다. 오히려 한국에 있어서 뉴타운지구 지정 이후의 물리적 쇠퇴는 ‘낙인효과’가 아닌, 공공정책에 의한 강제적인 “건축허가 제한 조치”와 지구지정이 초래한 소극적 유지관리와 방치라는 점을 확인할 수 있었다.

한남지구는 장기간에 걸쳐 물리적 환경의 자발적 변화를 억제 당한 채, 사업이 장기화되면서 개별 필지단위에서 물리적 환경에 대한 유지관리의 동기와 의지를 약화시켰다. 재개발이 언제 될지 모르는 불확실한 상황에서 상업용 건물 소유자는 유지 보수를 통해 현재의 이익을 극대화하려는 의사결정을 하고 있었지만, 주거용 건물의 소유주는 임시방편적 미봉책으로 주택을 유지보수하였고, 때로 공가로 방치하는 행태를 보이고 있었다.

지구지정 후 한남지구의 물리적 환경의 노후 악화는 재개발정책으로 인하여 유도된 결과이다. 한남지구는 뉴타운사업지구지정(2003년 11월) 이후

관련 법에 의해 건축허가 및 개발행위가 제한되었다. 지구지정 전 활발하였던 건물의 신축, 증축, 대수선 등의 건축행위가 급감하여 한남지구 내 건물의 물리적 구조는 거의 변화하지 않았다.

철거재개발이 예정되어 있다는 사실은 지역의 행위주체들의 의사결정에 영향을 주었다. 건물의 성능개선을 위해 건축연도가 오래될수록 유지보수할 가능성이 높아진다는 점은 여러 연구에서 확인된다(Shear and Carpenter, 1982; Stewart and Hyclack, 1986; Galster, 1987 재인용). 그러나 한남지구의 소유주들은 건물의 노후와 기능상 결함을 인지하고 있음에도, 결국 철거될 것이라는 생각에 법적 규제에 해당되지 않는 건물의 유지보수 결정을 유보하였다.

주거용 건물의 유지보수 행위는 거의 이루어지지 않고, 건물의 기능과 관련된 필수적인 보수도 임시방편적으로 시행되고 있었다. 철거가 예정된 건물에 비용을 지불한다는 것이 비경제적이라 생각하기 때문이었다. 이론적으로 건물의 유지보수 수준은 유지 보수에 따른 한계수입과 한계비용이 일치하는 수준에서 이루어진다(이용만·배순석, 2007). 한남지구에서 건물의 유지보수는 비용을 부담하여 건물의 조건을 향상시킨다고 해도 재개발 시 상승된 건물의 가치로 평가되지 않기 때문에, 경제적 수익이 없다. 주택을 임대하는 소유자도, 도배, 페인트와 같은 원활한 임대를 위한 최소한의 보수행위를 하고 있었으나 세입자의 보수요구에 부정적이었다. 건물의 노후로 임대수익보다 보수비용이 높은 상황이기 때문이다.

특히 임대행위만하고 해당 지역에 거주하지 않는 부재지주는 건물의 유지보수에 매우 소극적이었다. 자가 거주자가 부재지주보다 주택의 유지보수에 더 많은 비용을 지출하고, 더 자주 보수한다고 알려져 있다(Grigsby, 1963; Sternib, 1966; Galster, 1987 재인용). 한남지구의 부재지주는 주택 관리에 무관심하였다. 주택의 결함을 방치하고, 세입자의 보수 요구를 거절하거나 아예 세입자와는 연락을 두절하고 부동산중개소에 일임하고 있었다. 한남지구는 지구지정 이후 부재지주율이 35.4%에서 60.7%로 크게 증가하

었다. 이러한 주민 속성의 변화로 한남지구의 물리적 환경 노후는 심화된 것으로 보인다.

건물 갱신의 감소와 소극적인 보수 행위는 건물의 노후 악화로 이어지고 일부 건물의 공가화로 나타나고 있었다. 노후 주택건물이 공가로 방치되는 현상이 증가하고 있었다. 한남지구의 공가율은 2010년 1.2%에서 2015년 2.5%에 이르고 있다. 공가율이 가장 큰 3구역의 경우에도 3.5%이다. 이러한 공가율은 선행연구(Power & Mumford, 1999; 임정아 외, 2008; 김광중 외 2010; 오승훈, 2015)에서 나타난 전국에서 쇠퇴가 심한 것으로 조사된 지구의 공가율(5-30%)과 비교하면 낮은 비율이라고 볼 수 있다. 그러나 사업의 지연이 장기화되고 사업 시행의 불확실성이 커지는 상황에서, 사용 가치가 낮은 노후 주택의 공가 전환은 증가할 것이라고 예상할 수 있다.

한편, 한남지구에 건축허가 제한이라는 도시계획적 조치가 없었다면, 자연스러운 물리적 환경 변화가 일어났을 것이라는 것을 유추할 수 있었다. 면담에 응한 다수의 소유자들이 뉴타운사업이 아니었다면 보수나 신축을 통해 건물을 개선했을 거라고 답변하였다. 건축허가가 비교적 유연한, 물리적 구조변화가 아닌 용도변경을 통한 건물의 갱신은 크게 증가하였다. 이는 건축허가 제한이 있기 전 상황과 매우 상반된 결과이다. 또한 상업건물의 경우 유지보수에 매우 적극적이었다는 결과는 지역의 상권이 활성화되어 있음을 보여준다. 공가가 발생하였음에도 사업이 장기화되면서 일부 공가의 재사용이 나타나고 있었다.

이러한 결과는 한남지구가 자율적 개선능력이 없는 쇠퇴지역이었는가에 대한 의문을 제기한다. 물리적 환경의 자발적 갱신 및 유지보수가 가능했을 지역이 공공의 개입으로 자율적 변화가 억제되었다. 정책이 개입되면서 자발적 개선에서 노후 방치로 건물 소유자들의 의사결정에 왜곡을 가져왔다. 공공 정책은 정책 대상자의 의사결정에 왜곡을 최소화는 방향으로 이루어져야 한다(이정전, 2008). 본 장의 분석에서 이러한 관점이 뉴타운정책의 정당성을 평가하는 데 주요한 논거가 될 수 있음을 확인할 수 있다.

Ⅵ. 사업의 장기 지연에 따른 적응과 대응

1. 사회·경제적 약자의 주거공간 존속

세입자 및 저소득층 등 사회·경제적 약자는 다른 계층에 비해 공공정책에 따른 영향에 더 취약하다(국가인권위원회, 2004). 재개발사업은 세입자의 강제이주, 저소득층 커뮤니티의 해체, 저렴주택의 감소 등의 결과를 가져왔다(변창흠, 2008; 윤인숙, 2004; 장남중·신상영, 2011; 조명래, 2010; 조은·조옥라, 1988). 이에 본 절에서는 한남지구의 사회·경제적 약자에 대한 뉴타운정책의 영향을 살펴보고자 하였다.

앞 장에서 살펴보았듯이, 한남지구는 뉴타운사업의 예정으로 건축행위가 제한되고 주택보수도 소극적으로 이루어졌다. 소유자의 소극적인 주택보수는 세입자의 주거 불편으로 이어졌다. 또한 철거재개발의 시행은 세입자의 이주를 동반하기 때문에, 세입자는 강제이주에 대한 불안감을 갖게 되었다.

한편 사업의 시행이 지연되면서, 사회·경제적 약자는 뉴타운 정책의 환경에 적응해나갔다. 주택의 노후화가 지속되었기 때문에 임대료 상승이 나타나지 않았고, 철거될 소형주택은 여전히 지구 내 존재하였다. 이에 한남지구는 다른 지역에 비하여 저렴주택이 증가하여 사회·경제적 약자의 주거지로서 역할을 지속하였다.

1.1. 사업 초기 사회·경제적 약자의 주거안정성 저하

앞서 살펴보았듯이 한남지구는 뉴타운사업지구로 지정되면서 건물의 신축, 증축 등이 제한되어 주거환경은 더욱 불량해졌다. 가옥주는 사업이 추진되어 철거될 상황을 고려하여 기존 주택의 보수에 투자를 꺼려하기 때문에 이는 세입자들의 주거불편으로 이어졌다. 세입자인 윤모 용산구 구의원이 이전에 살던 집은 ‘방수가 제대로 안 되어 거실, 부엌, 방, 할 것 없이 집안 곳곳 곰팡이가 가득했지만, 가옥주의 조치는 없었다’. 현재 살고 있는

집은 곰팡이는 없지만 ‘여기저기 손 볼 곳이 한두 군데가 아니며, 가옥주의 주택 방치는 여전하다’.

특히 취약계층의 주거환경은 더욱 불량하였다. 취약계층을 담당하는 주민센터 공무원에 따르면, 한남지구는 경사진 공동묘지 터에 무허가주택들을 지어서 주거지가 형성되었고, 환경적 여건이 부실한 채로 그대로 건물이 재건되어 상태가 열악한 주택들이 다수 남아 있다. 취약계층들은 대부분 지하층에 거주하여 매해 반복적으로 수해를 겪었다. 한남동과 보광동 일대 저지대 주택지는 기습폭우시 침수피해가 잦은 곳이다. 또한, 개별 화장실이 구비되지 못한 주택도 있었다. 불량한 주택이 가옥주의 방치로 더욱 노후화되어 취약계층의 주거 상태는 악화되었다.

“수급자들이 사는 곳은 반지하가 많죠. 제가 여기 처음 왔을 때..대지가 높아서 물난리가 날거라고는 생각지도 못했어요. 그런데 물이 너무 한꺼번에 내려오니깐 이제 대지가 높아도 물이 한꺼번에 내려오니깐, 물이 옆으로, 반지하집으로 쭉쭉쭉, 깜짝 놀랐죠. 대지가 낮지 않아도 이렇게 집이 노후되고 반지하가 워낙 많으면 물이 내려오면서 이렇게 홍수가 나더라고요. 하수의 문제가 아니라, 지하에 집을 지어놔기 때문에 물이 한꺼번에 내려오면서 이렇게 되는 것 같아요. 여기가 워낙 층층 달동네에, 대지가 높은데 길은 좁고 지하에 집을 지어놔었으니까 그렇게....(중략) 원래 이 지역이 공동묘지였던 곳이잖아요. 거기에 무허가로 막 집을 짓고... 공동화장실을 쓰는 곳도 있더라고요.(중략) 집주인들은 거의 다 투자자들이기 때문에, 그냥 집을 방치해요.”

-보광동 사회복지 공무원-

뉴타운사업은 사회·경제적 약자에게 주거불편 뿐 아니라 거주 불안감도 안겨주었다. 세입자들은 ‘재개발되면 갈 곳이 없어 어디로 가야하나’ 걱정이 많았다. 2구역 한 세입자에 의하면, ‘조합이 설립되었다는 것만 알지, 사업이 어떻게 진행되고 있는지 자세한 상황은 잘 알지 못한다’고 하였다. 용산구 구의원인 윤씨에 의하면, ‘세입자들이 도대체 사업은 어떻게 되는 거냐고 항상 물어본다’. ‘정보를 제대로 알 통로가 없는’ 상태였다.

표 VI-1. 세입자의 거주 불안을 나타내는 질문들

구분	주요 질문
사업진행 현황 및 이주시기	<ul style="list-style-type: none"> • OO동 OO번지에 살고 있는데, 몇 구역에 속하고 이주시기는 언제쯤인가요? • 사업 진행 어떻게 됐나요? 동의서는 70% 모두 동의한 건가요? • 개발이 되긴 하는 건지.. 도대체 언제쯤 될까요?
보상 관련	<ul style="list-style-type: none"> • OO년 OO월부터 거주하고 있는데 보상 대상이 되나요? • 임대주택 신청시 주거이전비와 이사비용이 지급이 되는 건가요? • 전세세입자가 아니라 월세세입자도 대상이 되나요? • 언제까지 살아야 이주비를 받을 수 있는 건지 궁금합니다. • 현재 집에서 다른 구역으로 이사를 가게 되었는데 보상 대상이 되나요? • 세대주는 이사가고 세대원이 세대주로 남는 경우는 보상이 어떻게 되나요?
임대차계약 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 집주인이 계약만료라고 나가라고 합니다. 퇴거요청에 대항할 수 있는 방법이 없는지요? • ‘재개발시 아무런 조건없이 이사한다’라고 계약서에 명시해 놓았는데, 불법인가요? 어떻게 대처해야 하나까?

자료: ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’ 인터넷 카페의 질의응답 게시판의 게시물 정리

거주불안은 정보의 부족에서 기인하는 측면이 컸다. ‘한남뉴타운 세입자 권리찾기’ 카페의 질의응답 게시판을 살펴보면, 세입자들은 이주 시기, 보상 자격, 임대차계약 등에 관한 정보를 온라인을 통해 구하였다. 세입자들은 한남지구의 65%이상을 차지하는 지역주민임에도 지역 현안인 뉴타운사업에서 배제되었다. 재산권을 바탕으로 진행되는 사업에서 세입자는 조합원이 될 수 없어 사업에 대한 정보접근이 불리하였다. 총회와 같은 주요 회의에는 조합원만이 참석가능하였다. 서울시는 2010년부터 재개발사업의 진행상황을 투명하게 공유하고자 클린업시스템을 운영하는데, 조합원과 세입자 모두 이곳에 가입가능하나 세입자의 경우 조합운영진의 승인을 얻어 가입할 수 있었다. 각 조합이 개별적으로 운영하는 인터넷카페의 경우에도 일부 게시판은 조합원 인증을 통해 접근이 가능하였다. 이에 세입자는 각종 정보를

뒤늦게 알거나 소문에 의존하였다. 물론 조합원인 가옥주도 사업 추진의 확실성을 갖고 있지만, 타인의 주택에 세 들어 사는 세입자의 입장에서 불안감은 더욱 심하였다. 게다가 4장에서 살펴보았듯이, 임대차 계약의 거부, 계약서 상 이주비 관련 특별조항 추가 등으로 세입자 보호를 위해 조치된 정책이 세입자에게 오히려 피해가 되어 돌아오는 상황은 거주 불안을 심화시켰다.

하지만 재정비사업이 10년 넘게 장기 지연되면서 이들이 체감하는 불안감은 현재 감소된 상태였다. 사업이 10년 넘게 추진되지 못하면서 세입자들도 상황에 적응한 것으로 보인다. 2구역 세입자는, 처음엔 ‘이사를 가야하나? 이사하면 언제까지? 어떡하지?’라며 걱정하는 마음이 컸는데, 사업의 지연이 장기화되면서 ‘에이 뭐 되겠어?’ 하는 마음도 있고 ‘그때 되면 또 어떻게 되겠지’하는 마음이라고 한다. 뉴타운사업이 되면 ‘어디로 가야하나 이런 걱정 저런 걱정이 많았는데’, 사업이 당장 재개될 거라고 생각하지 않아, 세입자의 거주불안감은 무뎌졌다.

1.2. 사회·경제적 약자의 주거지로서 역할 지속

1.2.1. 사업의 지연으로 인한 소형·저렴주택¹⁾의 공급 유지

앞서 살펴보았듯이, 뉴타운사업지구지정으로 인하여 건축행위가 제한되었으며, 가옥주는 건물의 유지보수도 철거를 예상하여 소극적으로 행하였다. 이에 가옥주는 노후한 주택의 보수에 금전적 투자를 대신하여 임대료를 저렴하게 책정하였다. 한남4구역 한 소유자의 면담결과를 따르면, 한남지구는

1) 도정법 제30조의 3에서 소형주택은 주거전용면적 60㎡이하의 주택으로 정하고 있다. 저렴한 주택은 일반적으로 저소득가구(소득4분위 이하)가 영위할 수 있는 주택으로 정의할 수 있는데, 현행 제도에서 간접적으로 규정하고 있는 저렴한 주택의 개념에 의하면 자가주택의 경우 전용면적 40㎡이하 취득가액 1억원 미만인 주택(서울특별시세 감면조례의 취득등록세 면제 기준) 또는 전용면적 60㎡이하 공시가격 5,000만원 미만인 주택(국토교통부의 무주택자 범주), 임대주택의 경우 보증금 4,000만원인 주택(주택임대차보호법의 소액보증금 규정)이 해당한다(서울특별시, 2007, 저가소형주택 멸실 및 수요판단에 관한 연구)

주택이 노후하여 ‘심한 곳은 비가 많이 오면 집안에 큰 대야를 갖다 놓고 물을 받는 정도의 집’도 있다. 이에 이를 보수하려면 ‘3-4천만원씩 드니까 차라리 세입자들에게 보증금을 적게 받거나, 월세 50만원 받던 것을 덜 받는다’고 한다. 보광동 복지담당자에 의하면, 취약계층의 주택들도 집주인들이 수리하지 않는 조건으로 보증금을 적게 받는다. 재개발을 예상하여 주택의 개보수가 이루어지지 않는 상황은 임대료를 저하시키는 결과를 가져왔다.

표 VI-2. 한남지구와 서울의 주택가격 변화

	한남지구(보광동)			서울		
	전세보증금	월세보증금	월세	전세보증금	월세보증금	월세
		전세전환시 예상전세가격*			전세전환시 예상전세가격	
2008년	4,984만원	897만원	37만원	11,106만원	2,453만원	32만원
		4,597만원			5,653만원	
2015년	14,320만원	2,657만원	46만원	29,007만원	10,289만원	81만원
		7,257만원			18,389만원	
증가율 (%)	187.3	196.2	24.3	161.2	319.4	153.1
		57.9			225.3	
	표준지 공시지가			표준지 공시지가		
2003년	1,345,895원/㎡			1,387,968원/㎡		
2015년	4,931,852원/㎡			3,886,395원/㎡		
증가율 (%)	266.4			180.0		

*전세 전환시 연이자율은 12%로 계산

자료: 2008년 한남지구의 전월세 가격은 한남재정비촉진계획 보고서(2010),

2008년 서울시의 전월세 가격은 국토교통부 주거실태조사(2008),

2015년 보광동의 전월세 가격은 국토교통부 실거래가 공개시스템(4분기 평균),

2015년 서울시의 전월세 가격은 한국감정원 부동산통계정보시스템(4분기 평균),

2003년, 2015년 표준지 공시지가는 국토해양부 부동산공시가격 알리미에서 검색.

다수의 자료에 따르면, 한남지구는 실제로 낮은 임대료가 유지되었다(표 VI-2). 2008년 조사된 한남지구의 주택 임대가격은 서울시 평균보다 현저히 낮았다. 한남지구의 전세보증금은 약 5,000만원 정도로 서울시 1억 1,100만원의 절반 수준이었다. 한남지구의 월 임대료는 다소 높았지만 월세 보증금은 월등히 낮았다. 비교를 위해 월세를 전세로 전환해보면, 한남지구의 임대주택가격은 약 4,600만원, 서울시는 약 5,600만원으로 역시 한남지구가 낮은 편이었다.

이러한 낮은 주택 임대가격은 2015년에도 유지되었다. 2015년 4분기 보광동의 거래가격을 살펴보면, 전세보증금은 평균 1억 4,320만원, 월세 보증금은 2,657만원, 보증금이 있는 월 임대료는 46만원으로 같은 기간 거래된 서울시의 전월세 실거래가보다 매우 낮은 수준이다. 특히 저소득층의 주요한 주거유형인 월세의 경우, 서울시가 2008년 32만원에서 2015년 81만원으로 153% 증가한 반면, 한남지구는 37만원에서 46만원으로 24%밖에 상승하지 않았다. 이러한 낮은 임대가격은 높게 형성되어 있는 매매가격과 대조적이다. 재개발에 대한 기대로 한남지구의 지가(㎡당 약 490만원)는 서울시 평균(㎡당 약 388만원)보다 높다.

한남지구는 뉴타운사업이 시행되었으면 중대형 주택 위주의 고급주택지로 변모하였겠지만, 사업의 장기 지연으로 저소득층 주거지 상태가 그대로 유지되었다. 촉진계획 수립을 위해 2008년에 실시된 주거실태조사 결과, 한남지구 임대가구의 약 70%는 66.0㎡ 미만 규모의 소형주택에 거주하였다(표 VI-3). 그러나 한남재정비촉진계획(2010)을 따르면, 한남지구는 재정비사업 완료 후 중대형 위주의 고급주택지로 변모하며, 임대세대를 비롯한 저소득층은 지역에서 비자발적인 이주를 해야 한다. 신규공급 주택의 평균 규모는 약 80㎡이며, 약 60%가 84㎡이상의 크기로 건설된다(표 VI-4). 또한 계획 당시 기준이 되었던 2006년의 기존 거주세대수는 18,611세대였으나, 새로 건설되는 주택 수는 12,713호로 기존 주민을 수용하지 못하는 규모이다. 당시 임대세대도 13,927세대였으나, 재정비촉진사업으로 건설되는 임대

주택은 2,167호이다. 현재는 다수를 차지하는 단독/다가구 주택이 주택의 일부를 임대하는 형태로 임대세대를 수용하지만, 재개발 후 건설되는 주택의 유형은 아파트가 대부분으로 부분 임대가 어렵다.

표 VI-3. 한남지구 거주형태별 주택규모 현황(2008년)

전용면적	자가		전세		월세	
	사례 수	비율(%)	사례 수	비율(%)	사례 수	비율(%)
30.3㎡ 미만	3	1.2	20	8.7	27	20.9
30.3㎡ - 49.5㎡	13	5.2	53	22.9	40	31.0
49.5㎡ - 66.0㎡	72	28.8	80	34.6	34	26.4
66.0㎡ - 99.0㎡	93	37.2	67	29.0	23	17.8
99.0㎡ - 132.0㎡	43	17.2	7	3.0	5	3.9
132.0㎡ - 165.0㎡	13	5.2	3	1.3	-	-
165.0㎡ - 198.0㎡	5	2.0	1	0.4	-	-
합계	250	100.0	231	100.0	129	100.0

자료: 용산구 한남지구재정비촉진계획(2010)

표 VI-4. 한남지구의 주택규모별 계획세대 수

전용면적(㎡)	분양세대 수	임대세대 수	총 공급 세대 수	비율(%)
39	-	897	897	7.1
46	-	894	894	7.0
54	-	376	376	3.0
59	3,118	-	3,118	24.5
84	4,452	-	4,452	35.0
118	2,487	-	2,487	19.6
150	489	-	489	3.8
합계	10,546	2,167	12,713	100.0

자료: 용산구, 2010, 한남지구 재정비촉진계획

한남지구 재정비촉진계획(2010)은 임대 세대를 보호하기 위하여 아파트 내 부분 임대가 가능한 설계안을 제시하였다. 1인 세대가 많은 지구 특성을 고려하고 전·월세를 주 수입원으로 하는 노인세대의 생활안정 도모를 위해, 1호 2세대 개념의 가변형 단위세대를 설계하여 아파트 내에서 전·월세 형태의 부분임대가 가능하도록 계획했다. 단위 세대 평면은 분리된 현관, 전용의 부엌, 화장실 등을 갖춘 독립된 형태로 구성하여, 원하는 세대는 부분임대를 할 수 있다. 전용면적 85㎡이상 주택의 일부에 가변형 부분임대를 설계하여 총 1,100세대를 확보한다는 계획이다. 그러나 가변형 부분임대로 제공될 수 있는 임대세대를 포함하여도, 기존의 임대세대를 수용하기엔 부족하다. 따라서 재개발이 완료되면 임대세대는 대부분 다른 지역으로 이주해야한다.

하지만 계획이 실현되지 않은 탓에 한남지구의 주택 크기는 그대로 유지되었다. 실태조사 후 7년이 지난 2015년에도 임대가구의 주택규모는 유지되어, 2015년 4분기 한남지구에 포함되는 지역인 보광동에서 전세나 월세가 계약된 주택의 규모는 평균 약 54㎡로, 주택규모 60㎡ 이하의 소형주택이 약 66%를 차지하고 있었다(표 VI-5). 뉴타운사업 지구지정과 건축허가 제한으로 개별 주택의 재건축이 제한되고 사업추진이 지연되는 상황에 한남지구의 기존 소형주택은 여전히 지구 내 남아 있었다.

표 VI-5. 보광동의 전월세 거래현황(2015년 4분기)

전용면적	전세 거래량(건)	월세 거래량(건)	합계(건)	비율(%)
60㎡ 이하	46	48	94	66.2
60㎡ 초과	33	15	48	33.8
합계	79	63	142	100.0

자료: 국토교통부 실거래가 공개시스템

1.2.2. 사회·경제적 약자의 증가

한남지구의 소형·저렴주택 공급지로서의 역할은 사회경제적 약자의 증가로 연결되었다. 사회복지 공무원의 면담결과, ‘다른 지역에 비해 집값이 오르지 않은’ 해당 지역은 취약계층이 거주하기에 적합하다. 우리나라가 최근 전반적인 경기침체와 저성장에도 주택 임대가격은 크게 오르는 기현상이 나타나는 상황이지만(진미운, 2016), 한남지구는 저렴한 임대가격을 유지하기 때문이다. 특히 월세 보증금이 적어서 취약계층이 진입하기 용이한 지역이었다. 2015년 보광동의 월세 보증금(약 2,600만원)은 서울시 월세 보증금(약 1억원)의 26% 수준이다(표 VI-2). 재개발사업의 지연은 지역 내 소형·저렴주택의 소멸을 보류시키는 결과를 가져와, 한남지구는 사회경제적 약자들에게 주거지로서의 역할을 지속하였다.

“보증금이 싸니까. 500에서 1,000정도의 보증금을 갖는 곳이 여기 용산지역에는 별로 없어요. 이사 오시는 대부분이 다 보증금이 적기 때문에, 보증금이 저렴하면 월세를 까면서 버티실 수 있으시니까 월세가 부담이 되시더라도 이곳으로 이사 오시는 것 같아요. 주거환경을 놓고 보면 여기가 저소득들이 저렴한 보증금에 살기에는 (적합한 거죠.)”

-보광동 사회복지 공무원-

그 결과 세입자, 국민기초생활보장수급자, 독거노인 등 사회·경제적 약자가 한남지구로 밀집하는 결과를 가져왔다. 원래 세입세대가 많은 지역이었는데 시간이 지나면서 더욱 증가하였다. 2003년 뉴타운지구 지정 당시 전체 세대의 65.0%를 차지하던 세입세대는 4년 후인 2007년 76.4%로 10% 넘게 증가하였다(표 VI-6). 한남재정비촉진계획 수립 이후에는 한남지구의 거주유형에 대한 조사가 이루어지지 않아 자료를 구할 수 없었지만, 2011년의 용산구의회 자료를 보면 토지 등 소유자가 3,501명으로 집계되었다. 이를 토대로 세대 당 토지 등 소유자를 최소 1명으로 추정할 때, 자가세대는 최대 3,501세대로 가늠할 수 있다. 그 결과 자가세대수는 2003년에서 2011년까지 최소 약 40%가량 감소하였다. 물론 전체 세대수가 감소하여 세입세대

도 감소하였을 수도 있다. 그러나 보광동의 세대수는 2003년 7,907세대에서 2011년 8,707세대로 증가하였다. 이를 바탕으로 한남지구의 세대수 또한 증가한 것으로 예측할 때, 한남지구의 자가세대 감소는 세입세대의 증가로 해석된다.

최저생계비 이하의 소득을 갖는 저소득층인 국민기초생활보장 수급자의 수도 크게 증가하였다. 2006년 264명이던 보광동의 국민기초생활보장 수급자 수는 2015년 574명으로 두 배 넘게 증가하였다(표 VI-7). 이는 같은 기간 서울시 32%, 용산구 53%의 상승률과 비교할 때 상당히 높은 수준이다.

경제력이 낮은 독거노인의 수도 증가하였다(표 VI-8). 보광동의 독거노인 증가율은 서울 전체의 독거노인 증가율과 비슷하였지만, 용산구의 독거노인 증가율의 두 배에 이른다. 이는 용산구의 다른 지역보다 보광동에 저소득 독거노인이 밀집하였다고 판단된다.

표 VI-6. 한남지구 점유유형별 세대수 변화

	세입세대		자가세대		합계
2003년*	10,740세대	65.0%	5,786세대	35.0%	16,526세대
2006년**	13,927세대	74.8%	4,684세대	25.2%	18,611세대
2007년**	13,731세대	76.4%	4,238세대	23.6%	17,969세대
2011년***			최대 3,501세대		

자료: *용산구, 2004, 용산 한남뉴타운 개발기본계획(안) 지원평가 자문단 회의자료

**용산구, 2010, 용산구 한남지구 재정비촉진계획

***용산구의회, 2011, 용산뉴타운지역개발조사 특별위원회 제6차 회의자료

표 VI-7. 국민기초생활보장 수급자의 변화

	보광동			용산구			서울		
	인원 (명)	비중* (%)	증가율 (%)	인원 (명)	비중* (%)	증가율 (%)	인원 (명)	비중* (%)	증가율 (%)
2006년	264	1.4	117.4	3,885	1.7	53.5	196,575	1.9	32.0
2015년	574	3.5		5,965	2.6		259,446	2.6	

*해당 행정구역 주민등록인구 중 국민기초생활보장 수급자가 차지하는 비율

자료: 서울통계, 동별 국민기초생활보장 수급자 수(2006년, 2015년)

표 VI-8. 독거노인*의 변화

	보광동			용산구			서울		
	인원 (명)	비중** (%)	증가율 (%)	인원 (명)	비중** (%)	증가율 (%)	인원 (명)	비중** (%)	증가율 (%)
2006년	83	0.45	127.7	1,270	0.55	54.8	35,730	0.35	124.4
2014년	189	1.13		1,966	0.83		80,188	0.79	

*독거노인 중 경제력이 있는 일반 노인은 제외한 국민기초생활보장 수급자와 저소득노인

**해당 행정구역 주민등록인구 중 독거노인이 차지하는 비율

자료: 서울통계, 동별 독거노인수(2006년, 2014년)

1.2.3. 기존 저소득층 커뮤니티의 유지

뉴타운 사업이 지연되면서 새로운 세입세대가 증가한 한편, 한남지구의 기존 세입자들도 지역을 이탈하지 않았다. 가옥주와 이주비 보상문제로 갈등을 겪으며 같은 구역 안에서 이주는 어려웠지만, 대부분 타 지역으로의 이주를 꺼리고 한남지구 내 다른 구역으로 이사하는 경우가 많았다. 앞서 4장에서 살펴보았듯이, 가옥주는 이주비 보상을 피하기 위해, 기존 세입자와의 계약을 갱신하지 않고 같은 구역에 거주했던 세입자와 계약도 거부하였다. 이주비 보상의 기준이 구역지정 공람 전 해당 구역 내에 거주하는 세입

자로 해석되었기 때문이다. 이에 세입자는 같은 구역은 아니지만 동일한 생활권의 한남지구 내 다른 구역으로 이사하였다.

2구역 근처의 친구들도 있고 오래 살고 그래서 그쪽에 살고 싶은 데 못하고 5구역으로 가고. 또 5구역 쪽에 살던 사람들이 2구역이나 3구역이나 그런 쪽으로 오고 이런 식이더라고요. (중략) 2구역의 맨날 사우나 같이 오고 가면서 같이 다녔던 동생도 5구역으로 이사갔어요. 그리고 또 다른 사람도 3구역에 (이사왔고), 가깝게 우리집하고 2구역과 3구역 사이 경계에 있는 사는 사람들 있는데, 변전소 쪽으로 5구역으로 이사갔고.. 그런 사람들이 많아요.

-2구역 세입자-

세입자의 지역이탈이 저조한 이유는 우선 뉴타운사업의 지연을 들 수 있다. 면접조사에 응한 한 세입자는 자신은 ‘운이 좋아 착한 가옥주’를 만나 17년 이상 한 주택에서 계약을 계속 연장하며 살고 있다고 하였는데, 이 세입자는 사업이 지연되면서 ‘아직 (사업의 추진이) 현실적으로 다가와서 떠난 사람들은 없다’고 했다. 앞서 언급한 것처럼, 뉴타운사업지구가 지정될 당시에는 이사가야한다는 생각에 불안하였으나, 사업추진이 계속 미뤄지면서 이주에 관한 생각은 줄어들었다. 사업이 10년 넘게 지연되다보니 지금 다시 사업이 재개된다고 해도 이주까지는 시간이 많이 남았다고 생각한다.

또한 장기거주 세입자들은 해당 지역을 근거로 생활을 하고 있기 때문에 쉽게 이주하지 않는다. 18년 넘게 한남지구에서 거주하며 통장을 맡고 있는 한 세입자에 의하면, ‘주위에 이사 나간 사람은 그렇게 많지 않아요. 아무래도 오랫동안 여기서 지내왔는데... 학교도 그렇고, 직장도 그렇고..’라며 자신도 당분간 이사계획은 없으며 있어도 근처로 이사하려고 계획하고 있었다. 아들이 고등학교에 다니고 있어 ‘일단은 여기에 살아야 되고’, ‘만약에 주인이 엉뚱한 금액으로 (전세금을) 올려달라고’ 하거나 이사가야하는 상황이 되면 ‘여기 다른 곳을 구해서 아들이 졸업은 해야 한다’고 하였다.

경제적 요인도 기존 세입자들이 다른 지역으로 이주하지 않는 이유로 작

용한다. 지역에서 7년 이상 부동산중개업소를 운영해 온 중개업자는 세입자들의 이주행태를 낮은 임대료 수준으로 설명한다. 경기가 좋지 않은 상황에 다른 지역보다 해당 지역이 살기 불편하더라도 임대료가 저렴하기 때문에 세입자들이 지역을 벗어나지 않았다. 이러한 상황에 한남지구 내 기존 세입자들은 유지되었다.

실제로 인구이동 자료를 조사해본 결과, 한남지구의 인구이동률은 다른 지역보다 높지 않았다. 한남지구의 인구이동 자료는 구득이 불가능하여 통계자료 상 보광동의 인구이동을 살펴보았다. 유출인구수를 주민등록인구수로 나누어 주민이동률을 산정한 결과, 뉴타운사업 지구지정 이전보다 이후 주민이동률이 오히려 낮아졌다. 뉴타운사업지구가 지정된 해인 2004년 이전의 주민이동률은 연 평균 21.6%였으나, 지구지정 후의 주민이동률은 연 평균 18.5%로 이전보다 낮아졌다. 또한 서울시나 용산구 평균 주민이동률과 비슷한 수준을 유지하기 위해, 다른 지역보다 한남지구의 주민교체가 자주 일어났다고 판단되지 않는다.

표 VI-9. 연도별 인구이동률*(%)

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
	지구지정 이전			지구지정 이후											
보광동	22.3	21.7	20.8	17.8	20.6	21.4	20.1	18.5	18.3	18.3	20.3	16.9	16.2	17.0	16.7
	21.6			18.5											
용산구	21.8	23.3	21.3	19.9	19.7	22.2	21.1	20.4	19.0	18.3	18.1	17.0	16.5	17.2	17.7
	22.1			18.9											
서울시	23.5	23.8	22.7	19.3	20.1	21.7	20.9	20.4	18.9	17.9	17.9	16.3	16.0	16.4	17.2
	22.3			18.6											

*인구이동률=(전출인구/주민등록인구)X100

자료: 통계청, 국내인구이동통계

기존 세입자들의 지구 내 지속적인 거주로 한남지구의 저소득층 커뮤니티는 유지되었다. 앞서 언급된 통장직을 맡고 있는 세입자는 몇몇 이사나간 친구들이 있지만 ‘아직 친구들이 여기 있으니까, 여기에 모여서 모임을 하고 지낸다’고 한다. 지역에서 아이들을 키우며 살면서 만난 이웃들과 식사 모임을 갖고, 경조사가 있을 때 서로 챙겨주는 등 관계를 유지하며 지내고 있었다. 또한 17년째 지역에 거주하고 있는 세입자에 의하면, 지역에 거주하는 사회·경제적 약자들 간에는 ‘정’이 많다고 한다. ‘재산이 많은 건 아니니까, 서로 간에 먹을 것이 생기면 갖다 주기도 하고, 명절 때도 서로 챙기며 지내고 없이 사니까 정이 더 있다’고 했다.

“통장 모임도 있고, 학교엄마 아니어도 이 동네 살면서 이웃이라고 해야 하나 그런 엄마들하고도 밥 정도 먹고 놀기도 하고. 중학교 다니는 작은 애들 엄마들도 반모임 같은 것도 낮에 만나서 점심 먹고. 가끔 저녁에 만나서 저녁 먹기도 하고 그렇죠. 작은 애 모임, 큰 애 모임. 어려울 때 서로 챙겨주고. 아직까지 동네를 다들 떠나지 않았으니까 그게 유지되는 것 같아요. 이사가도 이 동네서 가고 그러니까 그 모임이 깨지지 않고 오래가는 것 같아요.”

-2구역 세입자, 통장-

이렇게 지역 사회관계망이 유지되면서 취약계층의 구직활동도 역시 이에 의존하여 이루어지고 있었다. 담당공무원에 의하면, 취약계층은 ‘기존에 일 하던 곳에서 연결’해주거나 ‘아는 사람을 통해서’ 일자리를 얻는다. 또한 취약계층의 구직 상황이 어려워졌지만, 이는 전반적인 경기 침체로 인한 결과이지 뉴타운 사업의 영향이 아니었다.

1.3. 소결

사회·경제적 약자는 환경 변화에 적응하기 위해 필요한 사회적·경제적 자본이 한정된 계층으로 정책으로 인하여 받는 영향은 상당하다(조은·조옥라, 1992). 그동안 재개발사업은 불량주거지역의 저렴주택이 소멸되는 결과를 가져온다는 비판을 받아 왔다(변창흠, 2008; 윤인숙, 2004; 조명래; 2010).

실제로 서울시 정비구역 내 주택의 변화를 살펴보면, 주택규모 60㎡ 이하의 소형주택이 약 70%를 차지하였으나 정비사업 후 약 40%로 감소하였으며, 기존 세입자가 총 11만 3천세대였지만 임대주택은 2만 2천세대로 기존 세입세대의 19.2%만이 공급되었다(장남중·신상영, 2011). 정비사업 후 주택의 전세가격은 평균 3.7배 상승하는 것으로 나타나(장남중·신상영, 2011), 저소득층이 주로 거주하였던 소형·저렴 주거지가 재개발사업에 의해 사라졌다.

또한 재개발사업은 저렴한 주거지를 해체시켜 사회관계망을 단절시키고 빈곤을 심화시켰다는 비판을 받아 왔다(국가인권위원회, 2004; 조은·조옥라, 1988). 국가인권위원회(2004)는 빈곤층은 빈곤 상황에 대한 집단적 대응전략으로 사회적 관계망을 활용하는데, 이웃, 친인척, 동료, 친구 등과의 긴밀한 관계를 통해 경제적 위기 상황을 헤쳐 나간다고 빈곤층의 사회관계망의 중요성을 강조하였다. 그러나 1980년대 주택재개발지역을 현지조사했던 조은·조옥라(1988)에 의하면, 재개발 지역에 사는 세입자를 비롯한 사회경제적 약자들은 강제이주의 위기에 처하여 주거가 불안정하고 주민교체로 인하여 사회관계망 및 고용 측면에서 불이익을 겪는다. 조은·조옥라(1988)는 저소득층 주거지의 고용관계망은 이들의 생존에 중요한 조건이며, 이를 해체하는 재개발 사업으로 생활기반을 상실하게 되고 이는 빈곤의 심화로 이어진다고 관찰하였다.

한남지구 또한 뉴타운사업으로 인한 빈번한 주민교체로 주거안정성이 저하되고 사회·경제적 약자들이 생계의 위협에 노출되어 있다고 예상되었다. 미시행 상태가 장기화되면서 재개발에 의한 부동산가격의 상승을 목적으로 외지인의 유입이 증가하고 기존 주민들은 교체되어 기존의 사회관계망이 약화 내지 와해되었을 것이라고 생각하였다. 한남지구의 세입자들도 이러한 결과를 우려하였다. 뉴타운사업이 결정되면서 한남지구의 세입자들은 이주를 고민해야 했다. 사업시행의 주체인 토지 등 소유자와 달리 세입자는 정보에 대한 접근도 제한되었으며, 세입자보호대책은 소유자의 회피적 대처로 세입자를 보호하지 못하고 오히려 혼란만 가져왔다.

그러나 사업의 지연은 저소득층에게 주거 기회를 마련해주었다. 계획된 사업의 중지상태는 소형주택의 소멸 시기를 유보하는 역할을 하였다. 가옥주의 유지관리 소홀로 세입자들은 주거불편을 겪었으나, 이는 저렴한 임대료로 교환되었다. 이에 한남지구의 세입자 비율은 증가하였고, 국민기초생활수급자나 저소득 독거노인과 같은 경제적 약자가 밀집하였다.

또한 사업이 지연되면서 기존 저소득층은 정책 환경에 적응하였으며, 기존 저소득층의 커뮤니티가 지속되었다. 세입자들은 이주를 하더라도 한남지구 내에서 이동하였다. 사업이 지연되면서 이주의 필요성을 느끼지 못하였으며, 기존 생활의 터전이 되어온 지역을 쉽게 떠날 수 없었기 때문이다. 저렴한 임대료 또한 기존 세입자들의 이탈을 억제하는 역할을 하였다. 이들의 지역 이탈은 진행되지 않아 사회관계망도 작동하고 있었다.

이처럼 한남지구는 비록 주거환경이 열악하고 기본적인 주택으로 갖추어야 할 요건들이 미비하였지만, 사회경제적 약자들에게는 거처로서 기능을 지속하였다. 불량주거지역은 재개발이 필요한 지역으로 부정적으로 인식되지만, 사회적으로 긍정적인 역할도 수행한다(Gans, 1962: 311-317; Gilbert and Gugler, 1992; McGee, 1979; 하성규, 1999 재인용)는 점을 확인할 수 있었다. 현재 재개발정책에서는 노후도, 호수밀도, 점도율 등의 물리적 환경 기준으로만 사업지구를 결정한다. 이는 대부분의 재개발대상지역에 거주하는 도시빈곤층이 처한 주택 및 소득수준을 고려하지 않는 획일적인 기준이다.

현재 기존 사회경제적 약자들이 뉴타운정책 환경 속에서 적응하며 지내고 있으나, 사업 추진 시 이들의 문제는 다시 불거질 것이다. 사회경제적 약자의 거주 불안감은 해소된 것이 아니고 사업의 지연 속에 잠시 잠복하고 있는 것으로 보인다. 결국 사업이 추진되면, 이주 불안, 보상금을 둘러싼 가옥주와 대립 등은 다시 표출될 것이다. 앞서 보았듯이, 현재 재정비촉진계획은 임대주택수를 2,167호로 기존 세입세대 수(13,731세대)보다 현저히 적

게 설정하였다. 아파트 일부를 임대할 수 있는 가변형 임대주택(1,100호)을 설계하였으나, 이를 고려하더라도 대부분의 세입자나 취약계층은 이주가 불가피하다. 취약계층은 재정비사업 완료 후 공공임대아파트를 분양 받을 수 있는 자격요건을 갖추지만, 재개발사업으로 공급되는 공공 임대아파트의 임대료 수준은 민간 임대주택보다 높다(도난영·최막중, 2006). 취약계층에게 공공임대아파트는 충분한 주거해결방안이 되지 못하며, 보광동의 취약계층을 담당하는 공무원도 이를 인지하고 있었다. 한남지구도 뉴타운사업으로 공공 임대아파트를 공급할 계획이지만, 한남지구의 취약계층들은 그곳에 입주할 경제적 여건이 되지 않는다.

또한 뉴타운사업 재개 시, 한남지구의 세입자는 주거이전비가 보상되지 않을 가능성이 크다. 주거이전비를 받을 수 있는 기준을 구역지정 이전부터 거주하는 세입자로 규정하여, 한남지구의 경우는 2009년 이전부터 거주하는 세입자가 대상이다. 대부분 2년 단위로 주거임대차계약이 진행되는 것을 감안할 때, 대부분의 세입자들이 이미 다른 구역으로 이사한 상태이다. 세입자 면담결과, 세입자의 대부분은 다른 지역으로 이사하지 않고 현 지역에 살고 있으나, 다만 가옥주가 같은 사업구역 내에서 이사를 꺼려하는 까닭에 한남지구 내 다른 사업구역으로 이사한 경우가 많았다. 따라서 이주비를 받을 시점이 되면, 대부분의 세입자는 대상에서 제외될 수 있다. 이러한 현실에 이주비 지급의 기준이 되는 시점을 사업시행인가일로 해야한다는 판례²⁾가 있으나, 조합 측에서 이를 인정하지 않을 경우 법정싸움으로 연결될 가

2) 아현 제3구역 주택재개발사업과 관련하여 서울고등법원은 도정법 상 주거이전비의 지급 기준일인 '사업인정고시일'을 '정비구역 지정을 위한 공람공고일'만으로 한정하여 해석하는 것은 지나친 축소해석이라고 판단하였다. 주택재개발사업의 경우 정비구역 지정을 위한 공람공고가 있었다 하더라도, 조합설립인가, 사업시행인가를 받아야 하며 유효한 사업시행인가고시를 전제로 사업시행자는 비로소 수용권을 취득하게 되고 공사에 착공할 수 있는 지위를 얻게 되는데, 구역지정 공람공고 후 사업시행계획이 구체적으로 확정되는 사업시행인가일까지 상당한 시간이 소요되는 것이 통례이다. 따라서 사업시행인가고시일 당시 당해 정비구역 안에서 3월 이상 거주한 세입자는 주거이전비 보상청구권을 취득한다고 해석하는 것이 정당하다고 판결하였다. - 서울고등법원, 2009년 8월 21일, 사건번호 2008누38287 판결 -

능성이 크다. 뉴타운사업의 지연은 세입자의 거주 불안을 일시적으로 완화하였으나, 현 제도적 상황에서 사업이 재개되면 여전히 문제로 발생할 소지가 크다. 한남뉴타운사업이 지연되면서 한남지구의 사회·경제적 약자들은 일시적으로 거주안정을 유지하고 있으나, 사업이 다시 추진되면 제도가 바뀌지 않는 한 과거 여타 재개발사업지에서 겪었던 저소득층 주거지의 해체가 나타날 것이다.

2. 지역 상권의 활성화

2.1. 사업 초기 건축허가 제한으로 인한 지역 산업 정체

5장에서 한남지구는 건축허가가 제한되면서 물리적 환경의 자발적 변화가 억제된 것을 확인하였다. 이러한 건축 및 유지보수 활동의 억제는 관련 지역산업에도 영향을 주었다. 보광동에서 40년 넘게 목재사를 운영하고 있는 임씨는 ‘뉴타운이 되면서 타격이 엄청 컸죠’라고 증언하였다. ‘동네에서 장사를 하는데’, 한남지구는 ‘재개발로 묶여있어 수리를 못하기 때문에 매상의 절반 이상이 사라졌다’는 것이다. 한남지구가 지정된 후 현재까지 ‘그동안 벌여놓은 거 까먹어가면서 버티는 것이지, 남의 집에서 월세를 내면서 했으면 벌써 그만 됐지’라며 그나마 다행이었다고 하였다. 한남지구가 지정되기 전부터 부동산중개소를 운영해온 한 중개업자도 뉴타운사업으로 인하여 건축설비, 유리, 샷시 등 건축 관련 계통의 업체들이 가장 어려움을 겪고 있다고 하였다.

이러한 지역 소규모 건설업체의 침체는 지역 전체의 침체를 야기했다고 한남지구의 주민들은 이야기한다. 보광동에서 15년 동안 노래방을 운영하고 있는 김씨는 노래방 매출이 떨어진 이유도 뉴타운사업 때문이라고 판단하였다. 뉴타운사업이 아니었다면, 지역 내 건축활동이 활발히 이루어졌을 것이며, 건축일을 하러 사람들이 올 것이고 그들이 일과 후 음주가무를 위해 자신의 노래방에 왔을 것이라고 추측했다.

“증축이나 개축을 할 수 있다면, 여기 동네에 업자들이 다 있단 말이에요. 그 사람들이 여기 동네 어느 집 공사를 한다하면, 인부가 올 것이고, 그들이 식사를 하려면 동네 식당을 찾을 것이고, 일 끝나면 술 한잔도 하고, 술 한잔하면 노래방도 오고.. 이렇게 돈이 돌아야하는데... 그게 없어져 버리니까 경기가 죽는 거예요.”

-보광산악회 회장, 15년 이상 노래방 운영, 30년 이상 지역거주-



그림 VI-1. 보광로변의 공실 점포

출처: 2016년 8월 23일 안현진 촬영

보광시장 상인변영희장도 이러한 뉴타운사업의 지역경제에 대한 영향을 언급하였다. 건설업자들이 ‘술집이나 밥집 같은 곳에서 많이 먹고 팔아줘야 하는데’ 건설업이 침체되니 지역 전체의 침체로 이어졌다고 한다. 목재사 사장 또한 새로 들어오는 점포들은 대부분 식음료업체인데, 지역 내 유동인구가 많지 않다보니 오래 견디지 못하고 자주 교체된다고 하였다. 이러한 상황이 지속되니 ‘문을 닫고 나간 상인들도 많고’, 점포를 열고 있더라도 임대료를 내기도 힘들어 점점 점포 공실이 증가하고 있었다. 목재사 사장처럼 자가점포에서 오랫동안 영업을 해 온 상인들만 유지하고 있다고 한다. 보광로변에도 임대를 구하는 공실 점포를 확인할 수 있었다(그림 VI-1).

2000년부터 2013년까지의 보광동에 소재한 사업체수의 추이를 살펴본 결과, 주민들의 증언처럼 건축 및 건물 유지관리 관련 산업³⁾이 점점 하락세를 겪었음을 관찰할 수 있었다. 보광동의 전체 사업체 중 건설업 및 관련 제조업 및 도소매업의 사업체 수 변화를 살펴보면, 2000년에서 2002년 사이 60개 이상을 차지하던 사업체수가 2006년 45개로 감소하였다. 이러한 수치변화는 앞서 살펴본 한남지구의 건축허가 건수가 2003년부터 크게 감

3) 2006년 이후 산업분류기준이 바뀌어 2000년에서 2005년까지는 8차 산업분류기준, 2006년 이후는 9차 산업분류기준에 따른 산업 소분류를 사용하여 건축 및 건물 유지관리 관련 산업을 추출하였다(표 VI-10).

소한 결과와 일치한다. 보광동의 전체 사업체 수도 2000년부터 2002년까지는 전년도 대비 2.3%의 증가율을 보였으나, 2003년부터 감소하여 최고 -5.2%의 감소율을 기록했다. 같은 시기 서울시의 사업체수는 -1.2%에서 3.8%의 증감률을 보였다.

표 VI-11. 보광동의 건축 및 건물 유지관리 관련 사업체 수(2000년~2014년)

년도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
사업체수	66	66	63	57	54	50	45	50	48	49	53	51	51	56	56

자료: 서울시 사업체조사결과(2000~2014)

표 VI-10. 건축 및 건물 유지관리 관련 산업

산업 대분류	제8차 산업 소분류	제9차 산업 소분류
제조업	목재문 및 관련제품 제조업, 금속문 및 관련제품 제조업, 간판 및 광고물 제조업	목재문 및 관련제품 제조업, 주방용 및 식탁용 목제품 제조업, 금속문, 창, 셔터 및 관련제품 제조업, 일반용 전기 조명장치 제조업, 간판 및 광고물 제조업
건설업	기타 토목시설물 건설업, 단독 및 연립주택 건설업, 토 공사업, 철근 및 철근 콘크리트 공사업, 배관 및 냉난방 공사업, 내부 전기배선 공사업, 일반 통신 공사업, 내부 통신배선 공사업, 도배, 실내장식 및 내장 목공사업, 창호 공사업	기타 토목시설물 건설업, 단독 및 연립주택 건설업, 철근 및 철근 콘크리트 공사업, 배관 및 냉난방 공사업, 내부 전기배선 공사업, 도배, 실내장식 및 내장 목공사업, 유리 및 창호 공사업, 미장, 타일 및 방수공사업
도매 및 소매업	골재, 벽돌 및 시멘트 도매업, 그 외 기타 건축자재 도매업, 철물 및 난방용구 소매업, 벽지 및 장판류 소매업, 기타 철물, 난방용구 및 건설자재 소매업	골재, 벽돌 및 시멘트 도매업, 배관 및 냉난방장치 도매업, 도료 도매업, 벽지 및 장판류 도매업, 그 외 기타 건축자재 도매업, 철물 및 난방용구 소매업, 벽지 및 장판류 소매업, 페인트, 유리 및 기타 건설자재 소매업, 전기용품 및 조명장치 소매업
부동산업 및 임대업	주거용 부동산 관리업, 비주거용 부동산 관리업	주거용 부동산 관리업, 비주거용 부동산 관리업
사업서비스업	건물 및 토목 엔지니어링 서비스업, 환경상담 및 관련 엔지니어링 서비스업, 인테리어 디자인업	건축설계 및 관련 서비스업, 건물 및 토목엔지니어링 서비스업, 기타 엔지니어링 서비스업

표 VI-12. 연간 전체 사업체수 증감률(2000년~2014년)

	'00- '01	'01- '02	'02- '03	'03- '04	'04- '05	'05- '06	'06- '07	'07- '08	'08- '09	'09- '10	'10- '11	'11- '12	'12- '13	'13- '14
보광	2.4	2.3	-5.2	-3.8	-2.7	-4.0	-0.8	-3.9	-2.0	0.0	0.9	-0.6	-4.2	2.3
용산	1.1	-0.8	-2.3	-1.0	-4.3	0.7	-2.3	-6.6	-0.3	1.7	2.2	3.2	0.3	2.1
서울	0.6	1.6	1.9	-1.1	0.1	-1.0	-0.7	-1.2	0.5	0.9	3.1	3.8	0.5	3.5

자료: 서울시 사업체조사결과(2000~2014)

그러나 2010년 이후 건축 및 건물 유지관리 관련 사업체수가 다시 증가하는 것을 볼 수 있다. 60개 이상이던 사업체수가 45개까지 감소하였다가 2014년에는 56개로 증가하였다. 이는 다음 절부터 살펴볼 일부 지역의 활성화와 관련된다. 빈 점포에 새로운 인구가 유입되고 도로의 개설로 주거에서 상업으로의 용도변경이 발생하면서, 점포의 리모델링이 이루어졌기 때문이다.

2.2. 청년 예술창업가에 의한 우사단로 10길의 활성화

뉴타운 사업이 지연되고 시간이 경과하면서 일부 지역에서는 상권 활성화를 경험하였다. 그 중 하나가 우사단로 10길이다. 우사단로 10길은 이태원동, 한남동, 보광동에 걸쳐 위치한 보차혼용도로이다. 이태원로에서 이태원소방서가 위치한 골목인 우사단로를 따라 남쪽으로 이동하면 보광초등학교가 보이는데, 이곳에서 시작하는 도로가 우사단로 10길이다. 우사단로 10길은 보광초에서 도깨비시장으로 불리는 재래시장으로 이어진다. 이태원소방서 주변과 우사단로 10길 주변 지역은 ‘텍사스촌’이라 불리며 1970년대와 1980년대 외국인 대상 유흥가가 밀집된 지역이었다. 현재 게이바나 클럽 등 일부가 아직 남아 있으나, 유흥업이 쇠퇴하면서 외국음식 전문점과 특히 이슬람교 서울중앙성원을 중심으로 무슬림 대상 상권이 발달하여 있다(김보름·천혜정, 2016). 본 절에서 주목하는 지역은 이슬람교 서울중앙성원에서 도깨비시장까지 이어지는 지역이다.



그림 VI-2. 우사단로10길의 위치

우사단로 10길 근처는 2009년까지만 해도 폐점상태인 상점들이 즐비하였다. 그림 VI-3의 사진들은 2009년 10월 오후에 촬영되었다. 가을의 날씨가 선선한 오후 시간이었지만, 대부분의 상점들이 셔터를 내린 상태였으며 거리에 지나다니는 사람들도 적었다. 빈 점포에는 임대를 구하는 공지가 붙어 있었다. 당시 근처 도깨비시장에서 영업을 하고 해당 지역에서 거주하고 있었던 한 상인에 의하면, 5년 전부터 영업부진이 시작하였으며, 신발가게, 옷가게, 약국 등 여러 상점들이 문을 닫고 있다고 하였다. 한남2구역의 사업을 반대하는 비대위의 증언도 마찬가지로, 이태원로변으로만 상권이 형성되었을 뿐 이곳은 침체되어 있었다.



그림 VI-3. 우사단로 10길 2009년 당시 빈 점포들

출처: 2009년 10월 14일 안현진 촬영

하지만 2010년부터 지역이 조금씩 변화하기 시작하였다. 빈 점포들에 젊은 예술가들이 들어오기 시작하였다(한남2구역 비대위 임원 면담; 조현지, 2013:130-133). 이는 한남뉴타운사업의 장기 지연으로 환경이 악화되고 빈 가게가 늘어나면서 임대료가 하락한 것과 관련된다. 낮은 임대료는 경제력이 저조한 예술가들과 초기 자본금이 부족한 청년창업가들에게 지역유인요소로 작용하였다. 우사단로 10길에 2011년 작업실을 차린 김모씨는 당시

합정동, 상수동, 신사동 등도 함께 고려하였지만, 그가 이곳으로 오게 된 결정적인 이유는 임대료 때문이었다. 그는 ‘서울시 내 워낙 월세가 비싸니까 갈 수 있는 공간이 너무 제한적이라, 그런 곳을 제외한 나머지 선택지에서는 여기가 제일 적합하다’고 생각하였다. 뉴타운사업의 예정은 이들에게 불안요인으로 작용하지 않았다. 우사단로 10길에 최근 입점한 유모씨의 경우, ‘뉴타운이라는 게 결정이 난다고 해서 하루아침에 진행되는 것이 아니니, 최소한 몇 년 이상은 걸리니까 관계없다’고 생각하고 있었다. 뉴타운사업이 장기 지연되면서 세입자의 거주불안이 감소한 현상과 맥락이 비슷하다.

이들은 초기에는 산발적으로 위치하고 주로 개인 작업실로 공간을 활용하여 지역과의 소통은 없었다. 따라서 이들의 유입은 초기에는 지역에 큰 변화를 가져오진 못하였다(김보름·천혜정, 2016). 하지만 2012년 8월 ‘청년장사꾼’이라는 단체가 이슬람교 서울중앙성원 바로 앞 건물에 ‘사원 앞 카페 벚’을 열어 활동하기 시작하면서 변화가 일어났다. ‘청년장사꾼’은 감자튀김 전문점인 ‘열정감자’를 통해 성공을 이룬 김운도씨가 만든 단체이다. 이 단체는 창업교육, 상행위, 문화프로젝트를 통해 청년들의 창업을 돕고 상행위를 통한 지역활성화를 도모하기 위해 조직되었다. ‘청년장사꾼’은 우사단로 10길 근처에 청년예술가들이 모인다는 소문을 듣고 이곳에 ‘사원 앞 카페 벚’을 차렸다. 이들은 이 카페를 매개로 지역 예술가들과 네트워크를 형성하여 ‘우사단단’이라는 마을공동체를 만들었다. ‘우사단단’은 일주일에 한번씩 모여 ‘수다 겸 회의’를 진행하고 동네의 쓰레기 문제, 주차 문제, 주거 문제 등을 고민하면서, 비록 낙후된 동네이지만 활기찬 마을을 만들어보고자 하였다. ‘우사단단’은 마을활성화를 위해 마을신문 발간, ‘계단장’, ‘들어와’, ‘동동투어’, ‘옥상유랑단’ 등 다양한 프로젝트를 시도하였다.

2012년 12월 ‘월간 우사단’ 창간준비호를 시작으로 동네 신문을 발간하여 지역 내 청년 예술창업가들 뿐 아니라 지역 주민들과도 소통하려 노력하였다. ‘월간 우사단’은 동네 주민의 열애설과 같은 동네 사람들의 소소한 일상을 포함한 마을의 크고 작은 사건들을 다뤘다. 또한 동네 맛집 소개, 동

네 가게 및 계단장 홍보, 부동산 정보 등 지역 정보를 공유하였다. ‘월간 우사단’은 우사단로 10길의 가게에 비치하여 지역주민들과 방문객들에게 제공되었다.

‘우사단단’은 ‘계단장’이라는 명칭의 벼룩시장을 개최하였다. ‘계단장’은 3월부터 10월까지 매월 마지막주 토요일 이슬람사원 근처에 위치한 계단에서 열렸다. 2013년 3월 21일을 시작된 ‘계단장’에는 지역 내 청년 예술창업가들만으로 이루어진 16개의 팀이 참여하였다. 하지만 시간이 지나며 지역 외부 판매자도 참여하였다. 우사단마을 페이스북을 통해 ‘계단장’ 참여 판매자를 모집하였다. ‘계단장’이 활성화되면서 판매 신청자가 급증하여 판매 품목을 고려하여 판매자를 선별하기도 하였다. ‘계단장’ 참여 상인은 점차 증가하여, 매회 평균 70여개 팀이 참여하였다.



그림 VI-4. 2013년 3월 1일자 ‘월간 우사단’

2014년 5월초 ‘계단장’은 ‘다큐 3일’이라는 TV프로그램에 소개되면서 더 많은 사람들의 주목을 받았다. 해당 달에 개최된 ‘계단장’에는 ‘우사단단’이 감당할 수 없는 규모의 인파가 몰렸다. 이에 ‘계단장’이라는 특성 상 안전사고의 위험이 제기되었으며, 계단 주변에 거주하는 주민들의 불편함도 커졌다. ‘우사단단’은 ‘계단장’을 ‘이태원계단장 X 들어와 가게 “더우니까 들어와”’ 프로젝트로 변경하여 계단뿐만 아니라 청년 예술창업가의 점포 앞으로 판매 공간을 확장하였다. 지역 예술가들은 ‘계단장’이 열리는 날에 자신의 작업실을 개방하였으며, 점포 앞에 좌판을 펼치고 다양한 물건을 판매하였다. 그래픽 아티스트가 10초 초상화를 제작해주고, 금속공예작가는 직접 제작한 금속 주얼리 제품을 판매하는 등 지역 내 청년 예술창업가들이 적극적으로 프로젝트에 참여하였다. 2014년 지인들과 영상편집을 위한 ‘출근형 창작 카페’를 마련하였던 길모씨는 베이커리도 같이 운영하며 ‘계단장’을 통해 직접 만든 제과류와 바비큐 샌드위치를 판매하였다.



그림 VI-5. 계단장(좌)과 들어와 가게(우)

출처: 2015년 5월 30일 안현진 촬영

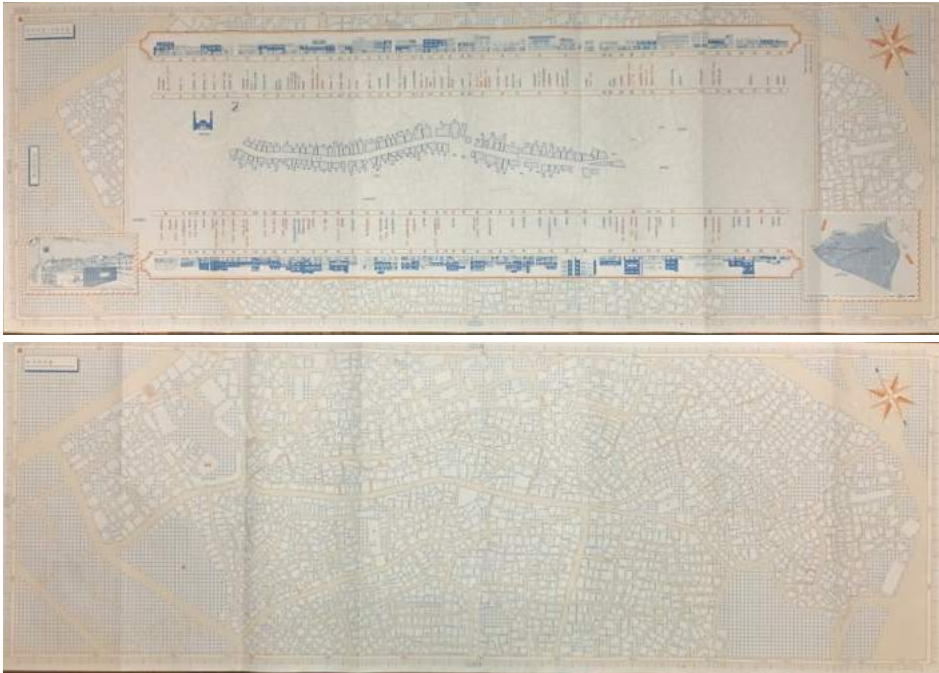


그림 VI-6. 2015년 5월 계단장에 참여한 가게 소개(상)와 우사단마을 골목 지도(하)
출처: 우사단마을지도(2015/05)를 촬영

지역에 거주하는 한 대학생은 계단장과 연계하여 마을을 탐방하는 프로그램인 ‘동동투어’를 진행하였다. 지역 구석구석을 1시간 반에서 2시간 동안 걸으며 마을을 소개하였다. 또한 ‘우사단단’은 우사단로 10길의 가게를 포함한 우사단마을을 소개하는 ‘우사단마을지도’를 작성하여 ‘계단장’과 ‘동동투어’에 참여하는 사람들의 길찾기에 도움을 주었다. 이외에도 건물 옥상을 돌아다니며 공연을 하는 ‘옥상유랑단’, 그네를 만들어주는 ‘옥상에 그네를 만들어 드립니다’, 주차금지 표시로 사용되던 깔데기 모양의 교통안전시설물을 활용한 ‘라바콘 화분만들기’, 우사단마을의 가게 특색을 드러내기 위한 ‘우사단마을 거리간판 만들기’ 등 다양한 프로젝트를 진행하였다. 이러한 프로젝트를 진행한 우사단단을 비롯한 지역 청년예술창업가의 노력으로 침체된 지역이 특색있는 장소로 거듭나고 활력을 되찾았다.



그림 VI-7. 우사단로10길의 예술가 작업실들(좌)과 특색있는 음식점들(우)
출처: 2015년 4월 18일 안현진 촬영

2.3. 용산구의 기반시설 확충에 따른 이태원 로데오거리 활성화

한남지구에서 관찰되는 또 다른 변화는 한남1구역의 ‘이태원 로데오거리’ 활성화이다. 이태원 로데오거리는 보광로 59길과 녹사평대로 32길 주변의 지역으로 한남1구역 북서쪽 경계에 위치한다. 한남1구역은 상가소유주의 사업반대로 추진위원회만 승인된 상태로, 한남지구 중 사업추진 진도가 가장 느린 사업구역이다. 이 지역은 사업 초기부터 이태원상권에 인접한 상가소유주와 앤틱가구거리의 상가 소유주에 의해 사업 반대가 심하였다. 해당 지역은 2010년 용산구청사의 이전과 소방도로 개설 이후 상권이 활성화되면서 ‘이태원 로데오 거리’로 불리게 되었다.

이태원 로데오 거리는 2010년까지 대부분의 지역이 주거지역이었다. 이 지역은 도로가 협소하고 주택이 노후한 여타 한남지구 내 주거지역의 환경과 다르지 않았다. 그러나 5년 후인 2015년 현재 녹사평대로 근처는 이태원지하시장 및 이태원로의 옷 가게들의 배후지역으로 보세 옷과 가방 등 판매시설이 위치하고, 지하철 6호선 이태원역 근처에는 음식점 및 상점이 들어섰다. 한남지구에서 면담을 한 대다수의 주민들은 한남1구역이 짧은 기간에 급변하였음을 언급하였다. ‘예전에는 이태원 상권에 인접한 곳을 제외하고는 아무것도 없었는데, 용산구청이 이전해오고 도로가 뚫리면서 사람들이 엄청 오잖아’, ‘소방도로를 뚫어놓다 보니까 상가가 형성이 되어가지고...’, ‘지기도 엄청 올랐어’라며 상권의 변화를 이야기하였다.

주민들의 이야기에서 알 수 있듯이, 이러한 지역변화에는 용산구의 기반시설 확충이 주요한 역할을 하였다. 원효로에 위치했던 용산구청사가 녹사평대로변의 구 아리랑택시 부지로 신청사를 건축하여 2010년 4월 이전하였다. 또한 용산구는 보광로 59길의 연장 및 도로 개설 사업을 2007년부터 시작하여 2011년 6월 완료하였다(용산구공고 제2011-348호). 기존 이태원동 130-30번지에서 이태원동 118-34번지의 폭 6m, 길이 153m의 도로를 이태원동 44-80번지까지 연장하여 폭 8m, 길이 341m에 이르는 도로로 계

획하여, 화재시 소방차량이 접근할 수 있도록 확장·개설하는 사업이었다. 이에 도로개설 초기에는 ‘이태원 소방도로’로도 불렸다.



그림 VI-8. 보광로59길의 위치 및 도로 개설



그림 VI-9. 용산구청 신청사
출처: 용산구. 2015. 용산을 그리다. p.240



그림 VI-10. 보광로59길의 개설
전(상)과 후(하)

용산구청의 이전으로 840여명 구청의 공무원들은 지역을 소비하는 잠재 인구가 되었다. 도로의 개설로 잘려진 주택의 소유자는 건물의 용도를 근린 생활시설로 변경하고 건물을 리모델링하였다. 뉴타운사업이 예정되어 있으나, 건물 앞 도로가 생기면서 변화된 여건에 적극적으로 대응한 것이다. 변화된 환경은 상인을 유인하였으며, 상점과 음식점이 지역을 채웠다. 주택가 골목이 상점가로 변화하였다. 이러한 변화로 이태원로의 유동인구가 이태원 소방도로로 유입되면서 지역이 활성화되었다. 변화는 이태원 소방도로 주변으로 퍼져나가, 현재 한남1구역의 주택들은 용도변경과 리모델링이 활발히 이루어지고 있다(그림 VI-11).

그림 VI-12에서 오른쪽의 단층 건물은 도로가 개설되면서 잘린 모습으로 기존에는 현 도로 위에 위치하고 있었음을 알 수 있다. 단독주택이던 건물은 2014년 그리스식 그릴 음식점으로 바뀌었다. 그리스식 음식점 뒤편의 붉은 벽돌의 다가구주택은 리모델링을 통해 색다른 외양의 음식점으로 변화하였다.

이태원 소방도로에는 개성있는 작은 옷가게와 이국적인 작은 음식점이 들어서며 독특한 문화공간이 조성되었다. 기존 이태원의 패션 유통업과 연계되어 개성이 강하고 스타일이 독특한 작은 옷가게들이 들어섰다. 또한 외국인을 대상으로 하는 이국적인 이태원 상권의 영향으로 해당 지역도 이탈리아, 그리스, 태국, 베트남 등 다양한 국적의 음식점과 카페들이 다채로운 경관을 만들어갔다. 이러한 상점들로 이태원 소방도로는 ‘이태원 로데오 거리’로 바뀌어 불리면서, 세계음식문화거리, 앤틱가구거리, 경리단길, 장진우 골목 등 이태원 일대 유명 가로 중 하나가 되었다(동아일보, 2012년 3월 23일자; 경향신문, 2013년 6월 23일자).



그림 VI-11. 용도변경 후 리모델링 공사 중인 건물
출처: 2016년 8월 23일 안현진 촬영



그림 VI-12. 보광로 59길의 경관 변화(좌:2011년, 우: 2014년)
출처: 다음 로드뷰서비스

이러한 이태원 로데오거리의 변화는 건축허가 및 신고 자료에서도 확인된다. 2004년 이후 한남지구의 건축허가 및 신고는 용산구청 근처와 보광로 59길이 위치한 한남1구역에서 가장 많이 이루어졌다. 전체 건축허가 및 신고의 55.6%가 한남1구역에서 발생하였으며, 특히 용산구청의 이전(2010년)과 보광로59길 개설(2011년)이후 건축허가 및 신고 건수가 크게 증가하였다(표 VI-13).

표 VI-13. 구역 별 건축허가 및 신고(2004년~2015년)

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계	%
한남1구역	-	-	-	3	-	1	10	24	7	9	11	14	79	55.6
한남2구역	1	-	1	4	3	1	1	-	1	1	2	1	16	11.3
한남3구역	1	2	2	3	4	4	-	3	4	1	-	1	25	17.6
한남4구역	-	-	1	4	6	1	-	-	1	-	2	1	16	11.3
한남5구역	-	-	-	2	-	1	-	1	2	-	-	-	6	4.2
합계	2	2	4	16	13	8	11	28	15	11	15	17	142	100

자료: 용산구 건축허가/신고자료(2004~2015)

표 VI-14. 한남지구의 용도변경 허가 및 신고(2004년~2015년)

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계	%
주거->근생	-	-	2	13	10	4	11	23	12	10	13	15	113	85
근생->근생	-	1	2	1	1	1	-	3	-	1	1	1	12	9
기타->근생	-	-	-	-	1	-	-	1	2	-	-	-	4	3
주거->기타	1	-	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	4	3
합계	1	1	4	14	13	6	11	27	15	11	14	16	133*	100

*해당 기간 한남지구의 용도변경 건수는 135건이나, 2건의 건물은 현재 건축물대장 확인불가
자료: 용산구 건축허가/신고자료(2004~2015)

이태원 로테오거리 상권의 형성은 주거용 건물의 근린생활시설로의 용도 변경으로 이루어졌는데, 이러한 현상도 건축허가 및 신고 자료에서 확인되었다. 한남지구에서 2004년 이후 발생한 건축허가 및 신고 내용은 대부분 용도변경(135건)으로 전체 건수(142건)의 95%에 달한다. 특히 보광로 59길이 개설된 2011년에 용도변경이 가장 많이 이루어졌는데, 전체의 20%인 27건이 발생하였다. 그리고 용도변경된 건물의 건축물대장에 기재된 용도변경의 내용을 살펴본 결과, 용도가 변경된 건물의 85%가 주거용도에서 근린생활시설로 바뀌었음을 확인할 수 있었다(표 VI-14).



그림 VI-13. 한남지구 건축허가/신고 건의 위치(2004년~2015년)
자료: 용산구 건축허가/신고자료(2004-2015)

이러한 지역의 변화는 지가에도 반영되었다. 보광로 59길을 기준으로 남측만 한남뉴타운사업지구로 포함되어 있어, 도로를 사이에 두고 두 지역의 지가는 차이가 있었다. 하지만 상권이 형성되면서 한남뉴타운지역의 지가와 임대료는 반대편과 비슷해졌다. 한남1구역에서 8년째 부동산업을 하고 있는 명모씨에 의하면, 해당 지역은 도로 개설 전과 후 2배 가까이 지가가 상승하였으며 임대료도 3배 넘게 상승하였다. 그림 VI-11의 그리스 음식점이 위치한 토지의 m^2 당 개별공시지가가 2010년 3,950,000원에서 2015년 6,935,000원으로 1.7배 상승한 것을 확인할 수 있었다.

2.4. 상권 활성화의 배경: 이태원 상권

한남지구의 상권 변화는 기존 이태원 상권의 영향이 크다. 한남지구 일부지역을 포함하여 북측으로 이태원 상권이 형성되어 있다. 이태원로, 앤틱 가구거리, 경리단길과 꿈데가르송길을 중심으로 하는 지역이다(그림 VI-14). 우사단마을 및 이태원 로데오거리의 활성화는 기존 이태원 상권의 연장선에서 이루어졌다. 한남뉴타운사업의 장기 지연이라는 정책 영향 속에서 이태원이라는 주변 지역의 상권 변화에 대응하는 도시의 자발적 변화현상으로 볼 수 있다.

이태원로 상권은 용산 미군 기지 및 주한 외국인 주거지역의 배후지 시장으로 시작되었다. 해방이후 미군이 용산동 일대에 주둔하였고, 인근 지역에 외국인 전용주택 및 아파트가 들어섰다. 1960년대 이후에는 각국의 대사관들이 이 일대 주택에 입주하였다. 이태원동 일대는 미군을 비롯한 주한 외국인에게 서비스를 제공하는 배후지역으로 발전하기 시작하였다. 특히 미군을 대상으로 하는 유흥이 발달하였다(용산구, 2001:973). 또한 양복점, 신발가게, 보세점 등이 생겨나 외국인 쇼핑지구가 형성되었다. 88올림픽 당시 이태원 상가점포는 1,800여개에 이를 정도로 쇼핑 중심지로 주목받았다. 이태원동 일대는 외국인 대상의 클럽 등 유흥업소와 쇼핑지구가 독특한 분위기를 만들면서 서울의 대표적인 유흥가로 자리잡게 되었다(최선영, 2011).

당시 이태원은 ‘서울 안의 미국’으로 미국의 소비문화를 간접적으로 경험할 수 있는 공간으로 인식되었다(김은실, 2004:24).

1990년대에 이르러 경제성장과 함께 지구화가 진전되면서 이태원은 미국문화지역 또는 외국인 전용 유흥지대, 보세품 구입지역의 이미지가 퇴색되었다(송도영, 2012). 또한 신촌, 홍대, 강남지역으로 유흥지역이 확대되면서 1990년대 초 이태원 상권은 위축되었다(박경하, 2013; 최선영, 2011). 이태원 상권을 다수 차지하는 유흥업소와 의류 등을 판매하는 상업이 약화되었다(이종규·한영주, 2003:63, 최종일, 2003:38).



그림 VI-14. 이태원의 주요 상권 분포 현황

1990년대 중반 이후 이태원로 상권은 다문화 공간으로 다시 활성화되었다. 불황으로 상권규모가 축소된 지역에 다양한 외국인 소수자 집단들이 들어왔다(박경하, 2013). 이슬람 성원 근처엔 파키스탄, 방글라데시, 인도네시아, 우즈베키스탄 등 무슬림이 정착하였으며, 이태원로 남쪽 보광동과 한남동 지역에 아프리카와 아시아에서 들어온 외국인이 증가하였다. 또한 1997년 9월 서울 최초의 외국인 관광특구로 지정되면서 외국인 관광객의 방문이 늘었다(김선호 외, 2014; 박경하, 2013). 이러한 다양한 외국인 유입의 영향으로 외국인을 위한 호텔, 음식점, 상가 등이 증가하였다. 특히 2000년대에 들어서면서 이태원로 상권은 세계 각국의 다양한 음식을 접할 수 있는 세계음식문화지구로 변화하여 활력을 되찾았다(송도영, 2012; 이지훈, 2016). 서울을 방문하는 외국인에게 쇼핑, 관광, 숙박, 정보수집 등을 제공하는 ‘외국인 관광 허브지역’이자, 세계의 다국적 문화를 교감할 수 있는 다문화 공간으로 발전하였다(김선호 외, 2014; 신애경·이혁진, 2010).

이태원 지역에 미술관과 갤러리가 들어서기 시작하면서 이태원 상권에 문화예술 성격이 더해졌다. 2004년 삼성미술관 ‘리움’을 시작으로, ‘그림집’, ‘문화공간 도배박사’, ‘몽스트르’, ‘스페이스 해밀톤’, ‘스튜디오 683’, ‘테이크아웃 드로잉’ 등 많은 예술공간이 생겨났다(서준호, 2013). 문화예술적 성격이 강한 지역은 제일기획 빌딩에서 지하철 6호선 한강진역에 이르는 구간이다. 이 지역은 명품 브랜드 ‘꼼테가르송’의 대형 단독 매장이 생기면서 ‘꼼테가르송 길’이라는 애칭을 갖게 되었다. 삼성 미술관 ‘리움’, 대기업 카페 ‘패션 5’, 유명 요리사의 음식점 등이 자리 잡으면서 유명해졌다. 여기에 홍대나 가로수길 등의 지역보다 저렴한 임대료로 젊은 디자이너가 주변 골목에 의류매장이나 장식용품가게를 열면서 상권이 활성화되었다.

2000년대 후반 주목받기 시작한 지역 중 또 다른 하나는 경리단길이다. 지하철 6호선 녹사평역에서 경리단을 거쳐 하얏트 호텔에 이르는 지역으로, 2009년부터 전문 음식점, 카페, 디자인 사무실 및 공방, 갤러리 등이 증가하였다. 이태원 가장자리의 주거지역이던 곳에 이태원의 문화가 확대되어

상권이 변화되어 활성화되었다(양희은·손용훈, 2013; 이지훈, 2016). 대형 프랜차이즈 음식점이나 카페가 아닌 소규모 상점들이 밀집하여 상권을 형성하고 있다. 에스닉푸드 음식점 운영자 집단, 디자이너 및 건축가 집단, 예술가 집단, 독립갤러리 및 갤러리 카페 운영자 집단 등 창조계층이 주도하여 상권을 활성화시키고 있다(양희은·손용훈, 2013).

마지막으로 앤티가구거리는 보광로 및 노사평대로 26길에 위치하는 상업도로이다. 이 일대 상권은 자국으로 복귀하는 주한 외국인들이 사용하던 가구를 판매하려고 내놓으면서 시작되었다(이지훈, 2016). 이후 점차 시장이 활성화되면서 다양한 고가구 및 수입가구 상인들이 모여 앤티가구거리로 자리잡게 되었다. 가구 외에 시계, 찻잔, 각종 장식품 등도 판매한다. 앤티가구거리는 한남1구역과 한남2구역에 포함되는 지역으로, 이곳의 가구상은 뉴타운 사업에 반대한다.

이태원 로테오거리나 우사단마을의 형성 및 활성화는 이태원 상권과 연결되어 있다. 미군문화에서 시작되어 발전해온 이태원 특유의 상권은 이태원로에서 경리단길, 꿈데가르송길 등으로 확대되어 왔다. 이태원 로테오거리와 우사단마을 역시 그 연장선상에 있다. 이태원 상권의 다국적 음식문화와 패션문화는 이태원 로테오거리로 이어져 확대되었다. 예술을 매개로 한 소규모 창업문화가 이태원 남쪽 골목으로 스며들어 우사단마을이 형성되었다. 빈곤한 예술가나 청년창업가에게 경리단길이나 꿈데가르송길 등 이미 발달한 지역은 진입장벽이 높다. 기존 상권과 멀지 않고 임대료가 저렴한 우사단 마을은 이들에게 기회가 되었다. 이태원이라는 배후 상권이 있었기에 가능한 변화였다.

2.5. 소결

뉴타운정책의 시행은 소규모 건축 관련 산업을 비롯하여 지역 전체의 경기 침체를 야기했으나, 사업의 지체는 반전을 가져왔다. 대규모 정비사업으로 인한 필지단위 주택정비활동의 침체는 지역경제를 유지했던 철물점, 전

기 및 보일러 설비업체, 개보수 업체, 영세 건축업 등 소규모 건축 관련 산업의 침체로 이어진다(서수정 외, 2012). 한남지구도 뉴타운사업지구지정으로 건축허가가 제한되었으며, 주민의 건물 유지보수활동 또한 소극적으로 변하였고, 이는 지역의 경기 침체로 이어졌다. 한남지구의 상인들은 뉴타운 사업으로 인하여 건축 관련 업체들이 어려움을 겪고 있다고 호소하였으며, 그 여파로 지역 전체의 경기가 침체되었다고 증언하였다. 이러한 현상은 보광동의 사업체조사자료를 통해서도 확인할 수 있었다. 하지만 시간이 지나 사업지연이 장기화되면서 점차 지역의 건축 관련 사업체수는 증가하고 있었다. 이는 한남지구 내 일부 지역의 활성화와 관련 있다.

한남지구의 사업 지연은 청년예술창업가에 의한 우사단로 10길의 활성화를 가능하게 하였다. 사업의 지연으로 물리적 환경이 개선되지 못한 지역은 임대료가 하락하였다. 낮은 경제력을 지닌 예술가, 청년 창업가들은 진입장벽이 낮은 임대료가 저렴한 곳을 작업실이나 창업장소로 선호한다(Zukin & Braslow, 2011). 이들에게 침체되고 버려진 우사단로 10길은 기회의 장소가 되었다.

우사단로 10길의 활성화는 민간에 의한 자발적 재생의 사례이다. 청년예술창업가는 뉴타운사업 지연과 낮은 임대료의 환경을 기회로 지역에 정착하였다. 이들은 그들만의 창조적 실천방식을 통해 공간을 재인식하고 재구성하면서 새로운 장소로 탄생시켰다(김보름·천혜정, 2016). ‘우사단단’이라는 마을공동체의 구성과 이들이 운영하는 카페는 지역 예술창업가들의 네트워크 구축에 기여하였다. 이 네트워크를 기반으로 다양한 프로젝트를 진행하였다. 그 결과 침체지역이라는 부정적 이미지를 지닌 동네가 새롭게 재탄생하였다. 우사단로 10길의 변화는 대규모 철거재개발로 일률적으로 진행되는 사업이 아닌, 지역주민이 자유로운 아이디어로 주체적으로 추진하는 자발적 재생의 성과가 확인되는 사례이다.

보광로 59길은 뉴타운사업이 지연되는 동안 진행된 공공의 기반시설 확충으로 활성화되었다. 용산구청의 이전으로 소비 잠재인구가 증가하였다. 소

방도로 확보를 위한 도로의 확충은 지역의 물리적 환경 여건을 향상시켰다. 생활도로의 정비는 보행안전, 범죄예방, 도시재생 등 긍정적인 효과를 갖는다는 점에서(김도경, 2012; 김인태, 2012), 도로정비는 해당 지역 활성화에 큰 영향을 주었다. 잠재 소비인구 증가와 도로 개설로 해당 지역의 상업시설이 증가하였다. 특히 도로의 개설로 인하여 도로변 건물 소유주는 주거용도에서 상업용도로 건물의 용도를 변경하였다. 변화된 건물에 요식업과 판매업이 채워지면서 상권이 형성되고 점차 활성화되어 ‘이태원 로데오거리’로 거듭났다. 공공의 대규모 사업에 의한 개입이 아닌 기반시설 확충으로 지역의 자발적 재생을 촉발시켰다.

한남지구의 상권 변화가 나타날 수 있었던 배경에는 기존 이태원 상권도 있다. 이태원은 과거 미군을 비롯한 국내 외국인을 대상으로 형성된 유흥 및 쇼핑 상권이였다. 2000년대에 들어오면서 외국음식문화를 중심으로 하는 다문화 공간이 되었다. 여기에 예술문화가 들어오면서 꼼테가르송길로 상권이 확대되고, 또 다시 소규모 창업문화가 더해져 경리단길이 발달하였다. 이러한 기존 이태원 상권의 확장 속에 해당 지역의 활성화가 가능하였다. 세계음식문화는 이태원 로데오 거리로 확장되었다. 이태원 로데오거리가 위치한 곳은 이태원로의 뒷골목이다. 이태원로에 의류, 가방 등을 파는 상점들이 다수 있어 이태원 로데오거리로 방문객 유입이 쉽게 이루어졌다. 꼼테가르송길이나 경리단길의 예술문화나 소규모 창업문화가 우사단로 10길로 이어졌다. 이태원 상권을 배후로 하여 잠재력을 지니고 있었기 때문에 이태원 로데오거리나 우사단로 10길이 활성화될 수 있었다.

요약하면, 한남뉴타운사업의 지체, 물리적 환경의 노후, 낮은 임대료, 새로운 계층 유입과 기반시설의 확충, 그리고 주변 이태원 상권이 서로 영향을 주면서 해당 지역의 상권이 활성화되었다. 사업이 지연되는 동안, 노후한 환경에 따른 저렴한 임대료로 예술가 및 청년창업가가 유입되었고 도시계획시설이 확충되었다. 이러한 지역 변화로 해당 지역의 상인들은 뉴타운정책의 방향과 무관하게 대응하였다. 철거나 이주가 언제 진행될지 모르는

불확실성보다 변화된 현재의 환경에 적응함으로써, 정책에 대응하였다. 뉴타운 사업의 예정에도, 예술가 및 청년창업가는 상가에 입주하였고 침체된 지역을 살리기 위해 지역주민과 네트워크를 형성하여 다양한 시도를 하였다. 도로개설로 기반시설 환경이 개선된 건물주는 용도변경과 점포 리모델링을 실시하였다. 이러한 지역주민의 자발적 행동들은 이태원 상권과 시너지효과를 내며 지역 활성화를 가져왔다. 노후 점포의 리모델링과 우사단단의 다양한 프로젝트 시행 등 주어진 환경에 대한 적극적 대응으로 만들어진 상권 활성화는 제이콥스(2010)가 주장하는 자발적 탈슬럼화 과정을 보여주었다.

하지만 이러한 지역 상권의 변화가 긍정적으로만 해석되지는 않는다. 뉴타운사업의 측면에서는 지역주민 내 갈등을 심화하여 사업의 추진을 더욱 어렵게 만드는 결과였다. 우사단로 10길과 보광로 59길의 상권 활성화는 이 일대 상가 소유주들의 사업 찬반 분쟁을 심화시키고 있다. 앞의 4장에서 살펴보았듯이 한남2구역의 우사단로 10길 근처는 원래 뉴타운사업지구로 고려되지 않다가 당시 해당 지역 주민의 요구로 뉴타운사업으로 편입된 지역이다. 그러나 지역 주민들은 우사단로 10길의 상황이 변화하자 다시 제척을 요구하며 사업을 반대하고 있다. 보광로59길이 위치한 1구역은 사업초기부터 이태원관광특구와 앤틱가구거리의 소유주를 중심으로 사업반대가 심하였던 곳이다. 해당 지역이 주거에서 상업으로 용도변경되며 기존의 주거 소유주들도 상가 소유주가 되면서 반대는 심화되었다.

한남지구의 상권 변화는 물리적 환경 기준으로 결정되는 뉴타운사업 방식이 재고되어야 함을 보여준다. 한남지구의 사례로 일반화할 수는 없지만, 재개발사업이 시행되는 기간이 평균 8년 6개월임을 감안하면(서울시, 2011) 여타 재개발사업지구도 지역 내외 다양한 사회·경제적 변화를 겪게 될 것이다. 이러한 변화에 적응 및 대응할 수 있는 유연한 계획이 필요하다.

VII. 결론

1. 뉴타운정책과 사업지연의 영향

본 연구는 광범위한 공간규모를 대상으로 철거재개발을 의도했던 서울시 뉴타운 정책이 장기간 사업이 지연되면서 해당 지역에 미친 영향을 분석하고자 하였다. 정책의 영향은 정책 대상의 반응 결과로 해당 지역에 나타난 변화이다. 이를 위해 한남재정비촉진지구를 사례지역으로 선정하고, 정책의 영향을 받고 그 결과를 체험한 지역 주민과의 심층면담자료를 바탕으로 현장관찰자료, 행정자료, 통계자료, 문헌자료 등 다양한 자료를 통합하여 물리적 환경, 지역사회, 지역 경제에 관한 정책의 영향을 생생하게 전달하고자 하였다.

한남지구는 뉴타운사업이라는 공공정책의 개입이 지역공동체를 와해시키는 과정을 보여주었다. 광범위하게 지정된 재정비촉진지구가 여러 촉진구역으로 세분화되는 과정에서 경계 설정을 문제로 주민 간 갈등이 나타났으며, 그 결과 구역별로 주민들이 분화되었다. 구역별로 분화된 한남지구의 주민은 사업을 둘러싼 이해관계에 따라 다시 분화되고 갈등을 겪었다. 사업의 시행주체인 조합구성원 자격 여부에 따라 소유자와 세입자로 구분되어, 주택 보수문제, 세입자 보상문제로 대립하였다. 토지 등 소유자는 사업의 추진여부를 두고 찬성세력과 반대세력으로 나뉘었다. 사업추진세력은 사업추진 주도권을 차지하기 위해, 추진위원회 또는 조합집행부와 같은 추진주체와 비상대책위원회로 다시 분화되어 갈등을 겪었다. 가옥주와 임차인 간 갈등, 구역별 주민 간 갈등, 가칭추진위 간 갈등, 추진주체와 비대위 간 갈등, 사업찬성주민과 반대주민 간 갈등은 각종 법정 소송으로도 나타났다.

주민 분화와 갈등은 뉴타운정책의 수단으로 활용되고 있는 제도적 장치들이 원인이 되고 있었다. 과대한 뉴타운사업지구 지정은 형식적인 주민의 견수령 절차만으로 사업의 추진을 위한 촉진구역으로 세분되면서 구역별 주

민 간 분화와 갈등을 초래하였다. 일부 조합원으로 구성된 조합집행부에 사업관련 권한과 이권이 집중되는 조합제도의 특성으로 뉴타운사업을 찬성하는 주민들 간의 갈등이 나타났다. 토지 등 소유자만을 사업추진주체로 인정하는 조합원 규정은 지역 주민을 세입자와 소유자로 차별화하고 있었다. 사업에 배제된 세입자를 보호하기 위한 시책은 소유주에 의해 의도적으로 해석되어 기회주의적 행동을 보임으로써 세입자를 보호하지 못하고 있었다. 세입자에게 할당되는 주거이전비를 부담하지 않기 위해 임대차계약에서 불법적인 행위를 자행하여 세입자와 소유주 간 갈등이 발생하였다. 또한 대규모 주민의 집단의사결정을 위해 일정 동의율에 따른 다수결원칙이 뉴타운사업의 찬성주민과 반대주민 간 분쟁 요인이 되고 있었는데, 반대주민들은 이러한 결정을 다수의 횡포라 여기고 있었다. 사업추진 미동의자의 상당수는 뉴타운사업의 추진으로 그들의 주거권과 생존권을 위협당하는 상황에 놓이게 되기 때문이다.

주민 간 갈등으로 사업 추진이 지연되는 동안 한남지구의 물리적 환경은 노후화가 심화되고 있었다. 뉴타운사업지구지정 후 건축허가 제한은 건물의 갱신을 억제하였다. 신축, 증축, 재축, 대수선 등 건축행위가 지구지정 전에는 연 평균 70여 건 이루어졌으나, 지구지정 후에는 1년에 0-2건으로 급감하였다. 뉴타운정책에 의한 강제적인 ‘건축허가 제한’은 철거 전 단기적으로 건물에 불필요한 투자를 억제하고자 하는 계획적 조치이지만, 한남지구의 사업이 장기간 지연되면서 오히려 주민들의 거주안전을 위협하는 결과를 가져왔다.

뉴타운사업으로 인한 철거 예정은 건물소유주의 건물에 대한 유지관리의 동기와 의지를 약화시켰다. 건물의 노후는 유지보수 비용의 증가로 이어졌으며, 철거 예정은 이러한 비용을 지불하는 것을 비경제적으로 인식하게 하여 주거건물의 유지보수 행위는 거의 이루어지지 않았다. 방수, 방풍, 난방 등 건물의 기능과 관련된 필수적인 보수도 임시방편적으로 시행되고 있었다. 주택을 임대하는 소유자는 원활한 임대를 위한 도배, 페인트와 같은 최

소한의 보수를 행하고 있었으나, 세입자의 추가 보수요구에는 부정적이었다. 특히 한남지구에서 증가된 부채지주(35.4% → 60.7%)는 유지보수에 무관심하였고, 이는 노후한 물리적 환경 방치로 이어지고 있었다.

건물 갱신 감소와 유지보수 소홀로 인한 물리적 환경의 노후 심화는 건물의 방치로 이어져 한남지구 내 공가 수의 증가를 가져왔다. 특히 주거용 건물이 공가로 방치되고 있었다. 공가율은 증가하였으나, 그 수치는 2-3% 정도로 쇠퇴가 심한 도시의 공가율(5-30%)에 비하면 낮은 편이다. 하지만 사업의 지연이 장기화되고 사업시행의 불확실성이 커지는 상황에서 노후 주택의 공가 전환은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 깨진 유리창의 이론처럼, 기 발생한 공가 주변으로 공가가 연속적으로 발생하는 것을 확인할 수 있었다.

이와 같이 한남지구를 통해 살펴본 뉴타운정책은 갈등으로 인한 주민 간 분화와 갈등, 물리적 환경 악화 등 기존 재개발정책의 부작용을 답습하고 있었다. 조은·조옥라(1988)가 사당동 재개발에서 목격한 여러 차례 ‘고비’가 한남지구에서도 그대로 나타나고 있었으며, 여러 선행연구자들이 분석한 갈등유형이 관찰되었다(장성환, 2010; 하성규·김태섭, 2003; 홍인옥, 2004). 다른 점이라면 한남지구는 아직 본격적인 사업시행단계에 진입하지 않아 시행사나 시공사와의 갈등이나 철거로 인한 가옥주와 세입자 간 갈등은 발생하지 않았다. 한남지구의 물리적 환경 노후 악화는 정윤숙(2008)이 분석한 바와 같이 건축허가 제한이라는 도시계획적 조치와 지구지정이 초래한 소극적 유지관리와 방치의 결과였다. 금융권의 담보대출을 억제하여 지역으로의 투자를 방해하는 제이콥스(2010)의 ‘블랙리스트’와 같은 서구의 ‘낙인효과’ 이론으로 이해하기에는 제한적이다.

한남지구의 물리적 환경 노후는 사업의 지연과 복합적으로 작동하여 해당 지역의 사회·경제적 약자에게 주거기회를 제공하는 결과를 가져왔다. 그동안 재개발사업은 불량주거지역의 저렴주택을 소멸시키고 저소득층 주거지를 해체시켜 사회관계망을 단절한다는 비판을 받아왔다(김수현, 2009; 조

은·조옥라, 1988; 하성규·김태섭, 2001). 한남지구의 세입자들도 이를 우려하였으나, 사업 지연은 이들의 불안감을 일시적으로 해소시키고 있었다. 소형저렴주택을 고급주택으로 탈바꿈하려던 뉴타운계획이 지연되면서, 한남지구내 소형주택의 소멸시기도 유보되었다. 가옥주의 주택 유지관리 소홀로 인해 심화된 주택 노후는 저렴한 임대료로 교환되었다. 이에 한남지구의 세입자 비율은 증가하였고, 국민기초생활수급자나 저소득 독거노인과 같은 경제적 약자도 한남지구에 밀집하였다. 사업이 지연되면서 기존 저소득층은 정책환경에 적응하여 이주의 필요성을 느끼지 못하고 있었으며 실제로 기존 세입자의 지역이탈도 진행되지 않았다. 이주를 하더라도 한남지구 내에서 이주가 이루어지고 있었다. 이에 이들 간 사회관계망이 작동하고 있었으며, 저소득층 커뮤니티가 존속할 수 있었다. 한남지구는 비록 주거환경이 열악하였으나 사회·경제적 약자들에게 거처로서 기능을 지속하였다. 갠스(1962)가 미국 보스턴의 웨스트엔드에서 관찰하였던 재개발이 예정된 불량주거지역이 사회적으로 긍정적인 역할을 수행하고 있다는 점을 한남지구에서도 확인할 수 있었다.

또한 뉴타운정책은 소규모 건축 관련 산업을 비롯하여 지역 전체의 경기 침체를 야기했으나, 사업의 지연은 반전을 가져왔다. 한남지구 지정으로 인한 건축허가 제한은 지역 주민의 건설행위 감소를 야기하였다. 이러한 정책 대상의 의사결정은 소규모 건축 관련 산업에 영향을 주었으며, 그 파장으로 지역 전체의 경기가 침체되었다. 보광동의 사업체조사자료는 이를 입증해주었다. 하지만 시간이 지나 사업 지연이 장기화되면서 지역 내 건축관련 사업체수가 증가하였다. 이는 한남지구 내 일부 지역의 활성화와 관련된다. 빈 점포에 새로운 인구가 유입되고, 도로 개설로 인해 주거에서 상업으로의 용도변경이 발생하면서, 점포의 리모델링이 이루어졌기 때문이다.

한남지구의 물리적 환경 노후로 인한 저렴한 임대수준은 우사단로 10길에 젊은 예술창업가들을 유인하였다. 이들은 ‘우사단단’이라는 네트워크를 기반으로 다양한 창조적 프로젝트를 실천하여 지역의 활성화를 이루어냈다.

사업이 지연되는 동안 이루어진 용산구청 신청사의 이전과 보광로 59길의 개설은 해당 지역에 새로운 상권을 창출하는 역할을 하였다. 도로 개설로 주변 건물주들은 주거에서 상업으로 건물의 용도를 변경하고 점포 리모델링을 하였고, 여기에 세계음식문화를 기반으로 하는 요식업과 판매업이 채워지면서 상권이 형성되고 활성화되면서 ‘이태원 로데오거리’로 거듭났다. 공공의 대규모 사업에 의한 개입이 아닌 기반시설 확충으로 지역의 자발적 재생이 촉발되었다. 물론 한남지구의 지역경제 활성화는 인근 이태원 상권의 다국적 문화, 예술문화, 소규모 창업문화의 영향을 받은 결과이다. 우사단단의 다양한 프로젝트 시행과 노후 점포의 리모델링 등 주어진 환경에 대한 지역주민의 적극적 대응으로 만들어진 상권 활성화는 제이콥스(2010)의 자발적 탈슬럼화 과정을 보여준다.

뉴타운사업의 지연으로 나타난 저소득층 주거지 존속 및 지역상권 활성화는 긍정적으로만 해석되지는 않는다. 사회경제적 약자의 거주불안감은 해소된 것이 아니고 사업의 지연 속에 잠시 잠복하고 있는 것으로 보인다. 결국 사업이 추진되면 이주불안과 보상금을 둘러싼 가옥주와의 대립이 다시 표출될 것이고 비자발적 이주는 피하기 힘들 것이다. 또한 지역상권 활성화는 뉴타운사업의 측면에서는 지역주민 내 갈등을 심화하여 사업의 추진을 더욱 어렵게 만드는 결과였다. 우사단로 10길과 보광로 59길에 해당하는 한남1구역과 한남2구역의 상가 소유주들은 상권이 활력을 얻자 뉴타운사업에서 제척되길 원하였다. 이에 구역 내 사업찬반의 대립이 심화되었다.

한남지구를 통해 살펴본 뉴타운 정책의 영향은 뉴타운정책의 제도적 장치와 사업의 지연 상황, 물리적 환경, 사회적 환경, 경제적 환경 등이 서로 연계되어 복잡하게 작동하며 드러나고 있었다. 이러한 영향구조는 그림 Ⅷ-1과 같이 파악할 수 있다. 뉴타운정책의 시행으로 한남지구에는 지구지정 완화로 인한 광범위한 재개발구역이 지정되고, 건축허가 제한, 조합제도, 세입자보호시책 등이 적용되었다. 뉴타운사업을 둘러싼 이해관계로 주민들이 분화되고 사업추진 주도권, 사업찬반 등에 따른 갈등이 나타나 사업이 지연

되기 시작하였다. 장기적인 사업지연 동안 미래 불확실성은 증가하고 건축 활동은 억제되고 주민들의 유지관리 태도는 소극적으로 변화하였다. 이러한 뉴타운정책과 사업지연으로 인한 1차적 영향은 물리적 노후화 가속, 건물의 방치, 주민 분화 및 갈등으로 인한 기존 사회적 관계 해체, 저소득층 세입자의 거주불안, 소규모 지역건설산업의 침체로 나타났다. 2차적 영향은 뉴타운정책과 사업지연에 대한 주민들의 대응과 적응의 결과로, 우선 저렴주택의 유지로 인한 사회경제적 약자의 거주지가 존속되고 있었으며, 저소득층 세입자의 한남지구 내 이전으로 저소득층 커뮤니티가 지속될 수 있었다. 또한 저렴한 임대료는 청년 예술창업가의 진입을 가능하게 하였고, 이들로 인한 창의적 상권이 출현하였다.

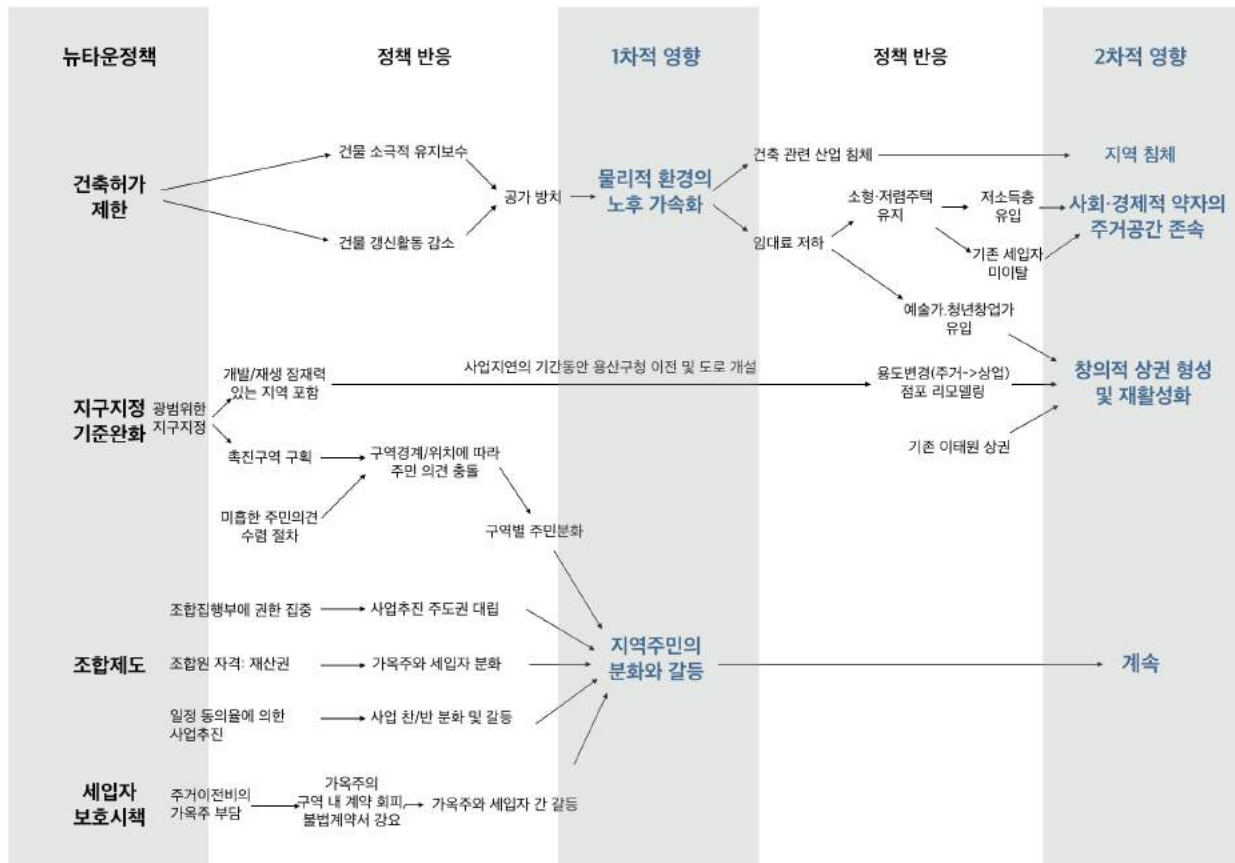


그림 VII-1. 한남지구 뉴타운정책과 사업지연의 영향구조

본 연구의 결과는 과연 한남지구가 철거되어야 할 지역이었는가를 다시 생각하게 한다. 비록 소유주들 간 또는 소유주와 세입자 간 갈등이 있었으나, 저렴한 임대료의 안정된 저소득층 커뮤니티로서 유지되고 있었다. 지구 지정에 따른 건축허가 제한으로 물리적 환경의 노후화는 가속화되고 있었으나, 일부지역의 활성화로 용도변경 및 점포 리모델링이 이루어지고 있었다. 특히, 일부지역의 상권 활성화는 한남지구의 ‘자생성’을 증명해주고 있었다. 한남 지구는 갯스의 ‘물리적 환경이 노후하지만 임대료가 낮은 안정된 주거지’이며, 제이콥스의 ‘탈슬럼화’가 가능한 지역으로 판단되었다. 한남 지구는 저소득층의 안정된 주거지였으며 자생 가능성이 있는 지역이었으나, 뉴타운 정책으로 주거안정성에 위협을 받았고 자생 가능성이 억제되었다.

본 연구의 이러한 결론에 대해 다음과 같이 반문할 수 있을 것이다. 저소득층의 커뮤니티 존속과 새로운 계층의 유입은 저렴한 임대료에 기인하는데, 저렴한 임대료는 지구지정으로 노후한 물리적 환경이 개선되지 않았기 때문이다. 그렇다면, 한남지구가 철거예정지구로 지정되지 않았을 때, 이러한 변화는 불가능한 것이 아닌가? 물론 그럴지도 모른다. 그러나 사업의 결과 결국 이들을 몰아냈을 것은 확실하다. 한남뉴타운은 해당 지역의 전면 철거를 예정하고 있으며, 고급주거지로의 전환이 계획되어 있기 때문이다.

또한 연구결과에 의하면, 뉴타운사업이 아니었다면 신축이나 증축 등 건물갱신을 스스로 하였을 것이라고 주민들이 증언하였다. 뉴타운정책이 정책 대상의 의사결정을 왜곡하는 결과를 가져옴으로써 해당 지역이 스스로 변화할 수 있는 기회를 박탈하였다. 다시 말해 한남 지구는 원래 자생성이 존재하였던 지역이라는 것이다. 이와 같은 관점에서도 한남 지구는 철거되어야 할 대상이 아니었다. 일반주거지역으로서 물리적 환경의 개선이 개별적으로 진행되어 임대료가 상승할지도 모른다. 하지만 이러한 자율적·점진적 변화는 대규모 철거와 신축을 통한 대대적인 변신보다 기존 커뮤니티에 미치는 부정적 영향이 적을 것이다.

물론 이러한 결론은 한남지구에 국한될 수도 있다. 한남지구는 비록 오래된 노후주거지역이지만, 한강변의 경관과 교통여건에 의한 지리적 이점을 지닌 곳이며, 인접하고 있는 이태원상권 등으로 성장잠재력이 높은 곳이다. 한남지구의 탈슬럼화는 이러한 특수한 여건으로 나타난 결과로 볼 수 있다. 그러나 이는 뉴타운정책의 접근방식에 대한 문제제기로 되돌아간다. 뉴타운정책은 물리적 노후기준을 일괄적으로 적용하고 한남지구의 특성을 고려하지 않았다. 게다가 뉴타운정책은 광역적 계획을 추구하여 기존 재개발사업지구보다 넓은 면적의 사업지구를 지정함으로써 자발적 개선이 가능한 물리적 환경이 양호한 지역도 사업지구로 포함되었다.

2. 정책적 시사점과 연구의 한계

한남지구의 연구 결과는 대단위 공공개입의 한계를 보여준다. 뉴타운정책은 보다 광범위한 지역을 대상으로 전면철거를 전제로 하는 종합계획식 공공개입으로, 재개발에 대한 전통적인 합리주의와 점진주의의 논쟁을 통해 해석가능하다. 전통적인 합리주의적 접근은 도시의 자연발생형태나 변화보다는 합리성에 근거한 계획적 도시를 추구한다. 물리적 노후를 도시의 병폐로 인식하고 도시를 질서정연하고 아름답게 배열하기 위한 ‘유토피아적 기획’을 한다(코소, 2012:42-44). 공공은 구릉지에 적응하여 자연발생적으로 만들어져 오랫동안 저소득층의 주거지로 역할해온 한남지구를 노후도, 도로접도율, 필지크기 등 물리적 환경 기준으로 평가하여 철거를 계획하였다.

그러나 이러한 개발은 슬럼 속에서 살던 사람들을 쫓아내고, 그들이 만든 지역 문화와 골목에 퍼져있던 삶을 삭제한다. 한남지구 내 지역주민의 70%를 차지하던 세입자들과 지역을 기반으로 경제활동을 하던 소규모 상점들도 쫓겨날 상황에 처했다. 전통적 도시계획가는 대로, 고층빌딩 등을 강조하는 ‘공간적 유토피아’를 실체화하고자 하였으나, 제이콥스가 볼 때 공공성을 목표로 지역 주민과 그들의 문화를 무시한 채, 시(공공기관)가 밀어붙이는 개발로 만들어진 공간은 ‘유토피아’가 아니다(하비, 2007:225).

이러한 접근방식은 계획가의 전문성과 경험에 의해 결정되는 엘리트주의에 의한 방식으로 중상류층의 시각을 반영한다는 비판을 받는다(Campbell & Fainstein, 1996: 267, 갠스, 1993:128). 재개발정책에 있어서도 주거적 합성을 판단하는 기준 설정 자체가 정부주도적 혹은 중산층의 편견에서 연유된 것이며, 다수의 도시저소득층을 위한 기준이 아닌 소수 중고소득층에게 유리하게 설정된 기준이다(Gilbert and Gugler, 1992; McGee, 1979; 하성규, 1999 재인용). 이러한 기준에서 진행된 도시공간의 재편은 자본주의적 목적으로 한정된 토지에서 금전적 수익을 최대한 거두기 위해 소형저렴주택지를 중대형의 고급주택지로 탈바꿈하고, 시민생활 개선, 도시미화,

환경 회복이라는 공공이익을 앞세워 빈곤층이나 권력에서 소외된 사람들을 약탈하는 행위가 되어왔다고 비판받는다(하비, 2014:46-52). 한남지구의 물리적 노후를 철거대상으로 인식하고 고급주거지로 계획하였던 공공의 계획도 한남지구에서 거주하는 지역주민의 시각과는 상이하다. 물리적 노후로 임대료가 낮은 한남지구는 저소득층에게 지불가능한 합리적 주거지였고 경제적인 여력이 낮은 예술가와 청년창업가에게 적합한 작업소와 출발지였다.

제이콥스는 도시의 외관만 질서정연한 모습으로 계획하는 것보다 도시의 어떤 요소가 도시를 살아 움직이게 하는지에 관심을 갖고 이들에 의한 자발적 변화를 옹호한다(제이콥스, 2010:35). 제이콥스는 오래된 건물, 작은 블록, 주거와 상업이 혼합된 용도, 밀집한 인구 등이 도시를 더욱 활력있게 한다고 믿었다(제이콥스, 2010:210-211). 도시의 다양한 용도와 기능이 공생하며 상호작용하면서 도시활력을 가져온다. 이를 위해서는 중상류층이 사용하는 고가의 신규 건물뿐만 아니라 신규 창업가나 예술가들이 쉽게 유입될 수 있는 낡고 저렴한 건물도 공존해야 한다고 보았다. 노후건물, 좁은 골목, 밀집한 인구 등 전통 도시계획에서 부정적으로 여기는 요소들로 이루어진 한남지구도 뉴타운사업이 지연되는 동안 공공의 개발억제에도 자발적인 재생이 발생하였다.

한남지구 연구를 통해 나타난 대단위 공공개입의 한계와 자발적 재생의 유효성은 재개발 정책의 방향을 지역 내부의 자생성을 통한 점진적인 변화로 전환해야 함을 제안한다. 제이콥스(2010)에 의하면, 자생적 변화는 다양한 용도, 노후건물과 신축건물의 혼재, 이를 이용하는 다양한 도시민들, 소규모 도시 조직이 얹혀서 작동하는 도시의 내재적 질서에 의해 가능하다. 도시의 내재적 질서를 유지하기 위해서는 점진적인 계획방식이 유효하다. 도시계획의 접근방향은 도시의 폭력적인 급격한 변화에서 지속적이고 점진적이며 복잡하고 부드러운 변화로 전환되어야 하며, 도시계획은 도시의 다양성이 작동할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 장소로 도시를 발전시키는 역할을 해야한다(제이콥스, 2010:325, 421).

심미적 시각과 기능성을 중시하는 모더니즘적 관점에서 사업지구를 지정하고, 일시에 획기적인 변화를 추구하는 종합계획의 형태로 구현되는 공공의 재개발 접근에서 벗어나야한다. 지역이 물리적으로 노후하더라도 사회경제적으로 기능이 작동하고 있는지, 자생능력이 잠재하는 지 등을 고려하여 정책대상을 정해야 한다. 공공의 지원은 이러한 지역의 현황에서 자생적 능력을 발휘할 수 있는 여건을 마련해주는 방향으로 이루어져야 한다. 보광로 59길의 확장 및 개설로 인한 지역 활성화는 이러한 공공 지원의 좋은 사례이다. 비록 작은 개입이지만 도시에 장기적인 변화를 이끌 수 있다(Lydon et al. 2012). 또한 우사단로 10길에서 나타난 예술가 및 창업가의 다양한 시도에 공공의 지원이 투입되는 것도 한 방법이다. 도시에 변화를 가져올 수 있는 새로운 아이디어들의 적용은 위험요소도 적고 큰 성과를 가져올 수 있다(Lindblom, 1959; Lydon et al., 2012).

재개발정책에서 점진적인 접근방법을 구현하기 위해서는 도시계획의 체계 또한 유연화될 필요가 있다. 장기적인 목표와 계획을 세우되, 이를 시행하는 방안은 한 번에 달성하기 보다는 시행착오를 겪으면서 점진적으로 완성해 나가는 것이다. 한남지구는 뉴타운사업의 계획 후 사회경제적 약자의 증가, 지역의 소규모 상권 발생 등 사회경제적 변화를 겪었지만, 현재의 한남지구 재정비촉진계획은 이를 반영하지 못하고 있으며 변경절차도 복잡하다. 이러한 점에서도 계획은 유연성을 확보할 필요가 있다.

마지막으로 앞서 언급한 지구지정 기준 뿐 아니라 현행 재개발사업을 추진하는 제도적 수단을 재점검할 필요성이 있다. 한남지구의 사업추진 과정에서 나타난 지역 주민 간 갈등은 상당부분 제도적 요소에서 비롯되고 있었다. 주민의견수렴 방식, 조합제도, 세입자보호시책, 일정 동의율에 의한 의사결정이 그것이었다. 지금까지 많은 법 제정과 개정을 거치면서 재개발 제도가 개선되었다. 그러나 여전히 제도의 부작용이 지속되고 있는 점에서 제도에 대한 근본적인 점검이 필요하다. 재개발계획은 공공이 계획하고 주민의견을 수렴하는 방식이 아닌 주민에 의한 계획이어야 하고, 일부 주민에

의한 사업추진이 아닌 주민전체가 참여하는 사업이 되어야 한다. 또한 주거권과 생존권이 관련된 사안에 의사결정의 효율성은 차순위가 되어야 한다. 재산권 중심이 아닌 거주권이 중심이 되어 세입자도 참여하는 사업이 되어야 한다. 이를 위해서는 부동산개발이 아닌 지역에 살고 있는 주민의 삶 개선이 주거지 재개발사업의 목적이라는 인식하에 제도적 수단을 재점검해야 할 것이다.

본 연구는 정책의 대상이 되는 지역주민에 초점을 맞추어 정책의 영향을 살펴보았다. 그 결과 서울시와 용산구청과 같은 공공기관, 도시계획 및 설계업체, 관련 용역업체 등 뉴타운정책의 수립과 집행의 주체의 관점과 경험은 본 연구의 분석에서 제외되었다. 따라서 뉴타운정책의 영향을 파악하고 평가하는데 있어 본 연구는 편향적 시각을 가졌다는 비판을 받을 수 있다. 이 연구는 이러한 비판을 부정하지 않으면서, 영향받는 주민의 입장에서 뉴타운정책의 영향을 이해해보고자 하였다. 이러한 관점의 편향정보다는 오히려 연구의 한계는 영향받는 주민이 충분히 조사되었는가 하는 점이다. 일반 사람에 비해 더 민감하게 공공정책의 사회적 영향을 받는 세입자, 노년층 거주자, 어린이와 여성 등 사회적 약자에 대한 조사와 분석이 제한적이었던 것은 본 연구의 한계이다.

두 번째로 지적되어야 할 연구의 한계는 정책이 미친 영향과 결과 간의 상관관계에 대한 실증력의 문제이다. 한남뉴타운사업이 10년 넘게 장기 지연되는 동안 한남지구는 뉴타운정책 이외에도 변화하는 사회경제적 여건의 영향을 받았다고 볼 수 있다. 변화하는 소비트렌드와 이태원이라는 지역특성이 우사단로의 상권변화를 가져온 것은 뉴타운정책의 영향이 독립적으로 측정하기 어려운 것임을 보여준다. 영향을 미치는 정책요인과 정책영향의 결과 사이의 복잡한 상관관계를 실증적으로 규명하는 것이 이 연구의 목적은 아니라고 하더라도 그것이 보다 분석적으로 규명되지 못하고 다분히 면담자의 경험과 연구자의 관찰에 의존한 점은 연구의 한계이다.

마지막으로 단일사례연구(single case study)에서 오는 연구결과의 일반화

의 한계이다. 한남지구 사례만으로 뉴타운정책의 영향을 일반화할 수 없다. 그러나 이 연구가 일반화를 추구하지 않고, 단일사례연구방법을 선택한 것은 보다 정책의 영향을 받는 개인의 차원에서 심층적으로 이해하기 위한 것이었다. 연구자는 심층적인 사례연구가 각기 여건이 다른 다수의 뉴타운사업지구에서 수행될 것을 기대한다. 심층적 사례연구가 축적될 때 공통점과 차이점이 나타나고, 이후 뉴타운정책의 영향에 대한 보다 일반화된 이해가 가능할 것이라고 믿는다.

참고문헌

- 국가인권위원회, 2004, ‘사회적 배제’의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구
- 김광중·박현영·김예성·안현진. 2010. “특집논문: 도시 내 지구차원의 쇠퇴실태와 양상”. 한국도시지리학회지, 13(2), 27-42.
- 김광중·윤일성, 2001, “도시재개발과 20세기 서울의 변모”, 서울 20세기 공간변천사, 서울시정개발연구원, 559~615
- 김길수. 1997. “정책대상집단의 정책반응에 관한 연구”. 한국자치행정학보, 11(1), 227-244.
- 김도경. 2012. "생활도로 정의 및 정비 필요성." 도로 14 (4):5-12.
- 김보름·천혜정. 2016. "청년 예술창업가들의 공간 전유." 문화정책논총 30 (1):56-78.
- 김상일·임창호. 2001. “Factors Affecting the Timing of Redevelopment Project in the Inner City Area”. 국토계획, 36(1), 269-285.
- 김선호·김성은·김승현. 2014. "경계 공간의 재현: 이태원에 대한 뉴스 담론 분석." 기호학 연구 39:301.
- 김성연·이영환·박운재. 2011. "주택재개발사업 추진단계별 갈등분류와 갈등관리." 주택연구 19 (1):117-138.
- 김수현. 2009. "뉴타운 문제의 이해와 근본대안." 208-226.
- 김영평. 1992. 불확실성과 정책의 정당성. 서울 : 고려대학교 출판부.
- 김은실. 2004. "지구화시대 근대의 탈영토화된 공간으로서의 이태원에 대한 민족지적 연구." 변화하는 여성문화 움직이는 지구촌, 한국여성연구회 편. 서울: 푸른사상.
- 김인태. 2012. "생활도로 사례분석 및 개선효과." 도로 14 (4):13-18.

- 김용웅·차미숙. 1997. 국토개발관련분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구. 경기도: 국토개발연구원.
- 김용락. 1991. "공공정책의 수용거부의 원인과 영향분석." 국내박사학위논문, 성균관대학교.
- 김정호. 2001. "법경제학적 관점에서 본 재개발/재건축 갈등." 한국주택학회 춘계학술대회논문집, 26-42.
- 김진애. 2005. "[김진애의 도시에 대한 태도] 서울시 뉴타운은 '도시정책'이 아니라 '개발사업'이 되어버렸다 - 디벨로퍼 이명박의 뉴타운 사업." 68-80.
- 김창석 외. 2005. 도시중심부연구. Edited by 김창석. 서울: 보성각.
- 김태섭. 2001. "주택재개발사업의 평가와 주민중시형 재개발방안 연구." 국내박사학위논문, 중앙대학교.
- 김호권. 2005. "재건축·재개발 사업의 갈등해소 및 사업투명화 방안 연구". 석사학위논문, 경원대학교.
- 김호철. 1997. "주택개량재개발 사업에서의 사업소요기간에 영향을 미치는 요인분석". 도시행정학보, 10(1), 45-62.
- 남진·윤혁경·배웅규·한창섭. 2004. "기성시가지 정비방향: 주거지를 중심으로". 도시정보.
- 노화준. 1986. "프로그램 이론 형성으로서의 정책영향평가." 행정논총 24(1):47-64.
- 도난영·최막중. 2006. "순환재개발 공공임대주택 재정착 및 이주 세입가구의 특성과 주거만족도 비교분석". 국토계획, 41(5), 81-92.
- 명지선·장옥연. 2009. "한남 재정비촉진계획 수립과정에서 나타나는 갈등요소 분석을 통한 개선방안 연구". 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.
- 박경하. 2013. "이태원의 다문화적 성격에 대한 역사적 접근." 중앙사론:159-186.
- 박병옥. 2010. "도시재생사업에서의 갈등 유형 연구." 국내석사학위논문, 서울시립대학교.

- 박영민. 1997. "이론가 집중조명 : 르페브르의 실천전략과 사회공간." 공간과 사회 9 (0):194-217.
- 반정호·김경휘. 2008. "근로빈곤가구의 소비특성과 소비패턴 결정요인." 사회보장연구 24 (3):1-28.
- 배정동. 2007. "주택공급정책이 도시계획 왜곡현상에 미친 영향에 관한 연구." 국내 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.
- 변창흠. 2008. 도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰. 공간과 사회 29:176-208.
- 변창흠. 2009. "도시재개발사업의 올바른 정책 방향과 제도 개선 과제, 용산 철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안". 시민사회단체연대회의. 토지구획공공성네트워크. 12
- 서수정·임강륜. 2010. 단독주택지 재생을 위한 주택 관리 및 정비 지원방안. 안양: 건축도시공간연구소.
- 서수정·임현성·임강륜. 2012. "해피하우스 시범사업 사례분석을 통한 주거지재생 방안 연구". 서울도시연구 13 (4):113-131.
- 서울시사편찬위원회. 1996. 서울6백년사
- 서울시정개발연구원. 2001. "서울 20세기 생활 · 문화 변천사". 서울: 서울 시정 개발 연구원.
- 서울시정개발연구원. 2001. 서울 20세기 공간변천사. 서울: 서울시정개발연구원.
- 서울시정개발연구원. 2005. 서울시 뉴타운사업의 효율적인 추진을 위한 제도개선방안 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 서울역사박물관. 2008. (보광동 사람들)보광동: 서울특별시 뉴타운 민속지 Vol.1. 서울: 서울역사박물관.
- 서울특별시. 1998. 서울시 주택재개발기본계획. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2004. 2010 서울특별시 도시주거환경정비기본계획. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2007. 저가소형주택 멸실 및 수요판단에 관한 연구

- 서울특별시. 2010. 서울시 뉴타운사업 7년간의 기록. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2015, 서울시 관내 정비사업 조합등 임원 보수 현황
- 서의권. 2003. "주택재개발사업에 따른 주거환경변화에 관한 연구." 국내석사학위논문, 한양대학교 도시대학원.
- 서준호. 2013. "이태원 예술 공간 이야기." 플랫폼 (40):148-151.
- 손정목. 1990. 일제강점기 도시계획연구. 서울: 일지사.
- 송도영. 2007. "종교와 음식을 통한 도시공간의 문화적 네트워크" 비교문화연구 13 (1):98-136.
- 송현영. 1994. "불량주택재개발과 주택환경의 변화." 국내석사학위논문, 이화여자대학교 대학원.
- 신동수. 2010. "주택재개발사업의 추진단계별 상대적 중요성에 관한 연구." 국내박사학위논문, 전주대학교 일반대학원.
- 신중진·양우혁. 2009. "세입자 주거안정을 고려한 재정비촉진사업 추진에 관한 연구". 대한건축학회 논문집 - 계획계, 25(12), 373-384.
- 신애경·이혁진, 2010. "관광쇼핑 활성화를 위한 관광특구의 역할과 매력성에 관한 연구-이태원, 명동, 남대문, 북창, 동대문 패션타운 및 종로, 청계를 중심으로". 한국사진지리학회지, 20(2), 1-13.
- 안인향. 1997. "재개발의 개선방향에 관한 연구". 석사학위논문, 서울시립대학교
- 양희은·손용훈. 2013. "경리단길 창조계급의 유입과정과 문화경관 형성요인." 한국조경학회지 41 (6):158.
- 여경수. 2010. "도시재개발의 공공성확보와 거주자 보호를 위한 법제도 개선방안." 부동산법학 17:67-88.
- 염복규. 2005. 서울은 어떻게 계획되었는가. 서울: 살림출판사.
- 오석홍·김영평 [공] 편저. 2006. 정책학의 주요이론. 서울 : 법문사
- 오세덕·이명재·강제상·임영제. 2013. 행정관리론. 제2판. 서울: 대영문화사.
- 오승훈. 2015. 익산시 구도심의 빈집 형성에 관한 연구 : 중앙동을 중심으로. 서울대

학교 환경대학원 석사학위.

- 용산구. 1992. 용산구지. 서울: 서울특별시 용산구.
- 용산구. 2004. '한남뉴타운개발기본계획(안)' 지원평가 자문단 제1차 회의자료.
- 용산구. 2009. 한남재정비촉진사업 주민설명회 자료
- 용산구. 2010. 용산구 한남지구 재정비촉진계획. 서울: 용산구.
- 용산구. 2011. 용산구 한남뉴타운 재개발사업 관련 국민감사 결과 공표.
- 용산구의회. 용산뉴타운개발조사특별위원회 회의록(2010~2014).
- 용산구의회. 용산뉴타운개발조사특별위원회 회의록 참고자료(2010~2014).
- 용산구 뉴타운사업과. 2010. 용산뉴타운지역개발특별위원회 업무보고 자료.
- 용산구 도시개발과. 2011. 용산뉴타운지역개발조사특별위원회 업무보고 자료.
- 용산구. 2015. 용산을 그리다. 용산구청:서울.
- 윤인숙. 2004. "서울시 뉴타운사업의 문제 -누구를 위한 지역균형발전인가." 도시와 빈곤 69:119-138.
- 윤정원. 1998. "불확실성에 대한 관리적 접근." 국제정치논총 37 (3):51-76.
- 윤한상. 2006. "주택재개발사업에 따른 근린상업시설변화 분석." 국내석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이도길. 2011. 서울시 주택재개발 사업기간의 영향요인 분석연구. 박사학위, 서울시립대학교, 서울.
- 이상진. 2015. "재정비촉진지구 지정이후 나타난 환경변화 양상에 대한 연구-한남 재정비촉진지구를 중심으로." 대한건축학회연합논문집 17 (2):101-112.
- 이소정. 2007. "현대 소비사회의 빈곤 분석." 국내박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 이승주. 2006. "도시재정비 촉진을 위한 특별법." 도시정보 4.
- 이시재. 2002. [특집/사회영향평가 연구] 사회영향평가의 이론과 방법. ECO : 환경사회학연구 3 :106-132.
- 이용만·배순석. 2007. "유지보수, 리모델링, 재건축의 의사결정에 관한 미시적 분석". 국토연구, 55, 217-238.

- 이우배. 2008. “포스터모더니즘(Postmodernism)과 지방화 다원화된 사회의 도시계 획이론.” 한국지방자치연구 10 (2):31-45
- 이정전. 2006. 경제학에서본정치와정부. 서울: 박영사.
- 이종규·한영주. 2003. 서울시 관광특구 마케팅 추진체계 구축방안. 서울: 서울시정개 발연구원.
- 이지훈. 2016. "이태원동 유엔사 이전적지 복합시설조성지구 설계." 국내석사학위논 문, 서울 : 서울대학교 환경대학원.
- 이창우·이재우. 2015. “주거지 공·폐가 정비 우선순위 설정을 위한 평가기준 연구”. 주거환경(한국주거환경학회논문집) 13 (2):67-79.
- 이학중. 1997. 조직행동론 : 이론과 사례연구 제4판. 서울 : 세경사, 1997.
- 임서환. 2005. 주택정책 반세기. 서울 : 기문당, 2005.
- 임정아·김태영·박주신. 2008. “청주시 구도심내 공가 및 공실 분포현황 및 특성에 관 한 조사연구”. 한국주거학회 학술대회 발표논문집 278-283.
- 임추월·김준봉. 2013. "논문 : 성별에 따른 노동력인구 차이가 일본 후쿠오카시 도시 구조 변화에 미치는 영향에 관한 연구 -산업시설의 종사자 구성비율 및 사업 체수의 변화를 중심으로." 디자인융복합연구 12 (3):103-118.
- 장남종·신상영. 2011. 정비구역내 소형·저렴주택 공급확대 방안 연구. 서울: 서울연 구원.
- 장남종·양재섭. 2008. 서울시 뉴타운사업의 추진실태와 개선과제. 서울: 서울시정개 발연구원.
- 장성환. 2010. 도시정비사업 추진 과정에서의 이해집단 간 갈등 구조 분석. 박사학 위, 서울대학교, 서울.
- 장세훈. 1987. 도시 무허가정착지 철거정비정책에 관한 일연구. 국내석사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 정승교·김영미. 2001. “서울의 인구 형상과 주민의 자기정체성”. 서울 20세기 생활문 화변천사, 서울시정개발연구원. 서울: 서울시정개발연구원.

- 정승일·김병우·이우성·손수정·장병열·유익선. 2007. "정부규제가 기업의 기술혁신 행태에 미치는 영향." 정책연구:1-282. 과학기술정책연구원
- 장욱. 1992. "계획이론에의 접근 (I): 합리적 계획모형의 해체". 환경논총 30 :70-86.
- 장욱. 1995. "한국계획과정의 비판적 접근(II)". 국토계획 31 (2):5-27.
- 정윤숙. 2010. "주택재개발구역의 건축제한에 따른 주거지변화 연구." 석사학위, 서울대학교 환경대학원.
- 정주희·김태훈. 2014. "도시정비평가의 유형별 쟁점과 제도 개선방안에 관한 연구: 사업성 관련 이슈를 중심으로". 부동산연구, 24(2), 59-73.
- 제이콥스, 제인. 2010. 미국대도시의 죽음과 삶. 유강은 역. 서울: 그린비.
- 조명래. 2010. "서울시 뉴타운 사업의 평가와 대안 모색." 부동산법학 17:47-65.
- 조아라. 2014. "한국 구제역 사태의 전개과정에 관한 연구." 국내박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 조은·조옥라. 1988. 재개발사업이 지역주민에 미치는 영향: 서울 사당동 재개발 지역 사례연구. 서울: 서울대학교 부설 인구 및 발전문제 연구소.
- 조은·조옥라. 1992. 도시빈민의 삶과 공간: 사당동 재개발지역 현장연구. Vol. 2: 서울대학교출판부.
- 조현지. 2013. "협력적 디자인의 관점에서 본 도시공간의 일시적 활용 방안 연구." 국내석사학위논문, 서울대학교 환경대학원.
- 주인숙·양세정. 1997. "논문편: 가계의 소비지출유형과 특성에 관한 연구." 대한가정학회지 35 (1):277-290.
- 주희선·이경민·정창무. 2014. "재개발로 인한 커뮤니티 해체가 범죄율에 미치는 영향." 국토계획 49 (8):135-145.
- 줄레조, 발레리. 2007. 아파트 공화국 : 프랑스 지리학자가 본 한국의 아파트. 길혜연 역. 서울 : 후마니타스.
- 진미윤. 2016. "최근 우리 사회의 주거 문제", 부동산 포커스 94:24-38.

- 최막중·김준형. 2006. “재개발로 인한 주택 소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구”. 국토계획, 41(7), 85-96.
- 최선영. 2011. "댄스클럽의 기업화에 따른 클럽문화의 변화와 지역 차별성의 강화 - 홍대, 이태원, 강남지역에 대한 취향문화적 접근." 지리학논총 57:73-107.
- 최종일. 2003. "이태원 공간에 나타난 '아메리카나이제이션(Americanization)'에 관한 연구." 석사학위, 언론정보학과, 서울대학교 대학원.
- 코소, 이와사부로. 2012. 유체도시를 구축하라. 서울리다리티 역. 서울: 교보문고(전자책)
- 하비, 데이비드. 2007. 희망의 공간: 세계화, 신체, 유토피아. 최병두 역. 서울: 한울.
- 하비, 데이비드. 2014. 반란의 도시. 한상연 역. 서울: 에이도스, 2014.
- 하성규. 1990. “영문논문 : 자생적 정착촌과 도시재개발”. 한국지역개발학회지 2:163-174.
- 하성규. 1999. 주택정책론. 서울: 박영사.
- 하성규 엮음. 2000. 주택·도시·공공성. 서울 : 박영사.
- 하성규·김태섭. 2001. “주택재개발지구 재정착 주민의 주거안정 특성 분석”. 13 (3):65-82.
- 하성규·김태섭. 2005. 한국도시재개발의 사회경제론: 박영사.
- 허경미. 2014. 현대사회와 범죄학 제4판. 서울 : 박영사.
- 홍덕화. 2011. "누구를 위한 공간/자연인가?" 환경사회학연구 ECO 15 (2):309-316.
- 홍인옥. 2004. "주택재개발사업의 갈등에 관한 연구." 공간과 사회 21 :195-232.
- 홍의동·정의담·성순아·황희연. 2013. "도시정비사업 과정에서 나타난 갈등구조 분석." 국토계획 48 (6):441-469.

- Anderson, Elijah. 1999. *Code of the street : decency, violence, and the moral life of the inner city* 1st ed. Vol. 1st ed. New York: W.W Norton.
- Andersson, Roger, and Åsa BråmÅ. 2004. "Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes?" *Housing Studies* 19 (4):517–539.
- Bourne, Larry S. 1981. *The geography of housing*. London: Edward Arnold Ltd.
- Buchanan, James M, and Gordon Tullock. 1962. *The calculus of consent*. Vol. 3: University of Michigan Press Ann Arbor.
- Campbell. S., and Fainstein, S. 1996. "Introduction: The structure and debates of planning theory." *Readings in planning theory*. 1–20.
- Downs, Anthony. 1981. *Neighborhoods and urban development* / Anthony Downs. Washington, D.C.: Washington, D.C. : Brookings Institution, c1981.
- Elliott, Jane. 2005. *Using narrative in social research: Qualitative and quantitative approaches*: Sage.
- Feijten, Peteke, and Maarten Van Ham. 2009. "Neighbourhood change... reason to leave?" *Urban studies* 46 (10):2103–2122.
- Flint, Anthony. 2009. *Wrestling with Moses. How Jane Jacobs took on New York's master builder and transformed the American City*. New York: Random House.
- Friedrichs, Jurgen. 1993. "A Theory of Urban Decline : Economy, Demography and Political Elites." *Urban Studies* 30 (6):10.
- Galster, G. C. 1987. *Homeowners and neighborhood reinvestment*. Durham : Duke University Press, 1987.
- Galster, G. C. 2007. "Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing

- Policy: A Theoretical Analysis". *International Journal of Housing Policy*, 7(1), 19–43.
- Gans, Herbert J. 1962. *The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italians–Americans*. New York: Free Press of Glencoe.
- Gans, Herbert J. 1993. *People, plans, and policies: Essays on poverty, racism, and other national urban problems*. Columbia University Press.
- Gilbert, Alan, and Josef Gugler. 1982. *Cities poverty and development: Urbanization in the third world*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Gratz, Roberta Brandes. 2011. *The Battle for Gotham: New York in the Shadow of Robert Moses and Jane Jacobs*. New York: Nation Books.
- Hinchman, Lewis P, and Sandra Hinchman. 1997. *Memory, identity, community: The idea of narrative in the human sciences*: Suny Press.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. "Prospect theory: An analysis of decision under risk." *Econometrica: Journal of the Econometric Society*:263–291.
- Labov, William, and Joshua Waletzky. 1997. "Narrative analysis: Oral versions of personal experience." *Journal of Narrative & Life History* Vol 7(1–4):3–38.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review* 19 (2):79–88.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.
- Lindblom, Charles E. 1979. "Still muddling, not yet through." *Public Administration Review* 39 (6):517–526
- Lipshitz, Raanan, and Orna Strauss. 1997. "Coping with Uncertainty: A

- Naturalistic Decision-Making Analysis." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 69 (2):149-163.
- Lydon, M., Bartman, D., Garcia, T., Preston, R., & Woudstra, R. 2012. Tactical urbanism 2. Short-term action, long-term change. Street Plans Collective.
- McGee, T. 1979. "Urbanisation, Housing and Hawkers: The Context for Development Policy." In *Housing in Third World Countries: Perspectives on Policy and Practice*. London: Macmillan.
- Metzger, J. T. 2000. "Planned abandonment: The neighborhood life-cycle theory and national urban policy". *Housing Policy Debate*, 11(1), 7-40.
- Mishra, Ramesh. 1984. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. New York : St. Martin's Press.
- Moudon, Anne Vernez. 1986. *Built for change: neighborhood architecture in San Francisco*: Mit Press.
- Nachmias, David. 1979. *Public policy evaluation : approaches and methods*. New York : St. Martin's, c1979.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative research and evaluation methods / by Michael Quinn Patton*. Edited by Michael Quinn Patton. 3 ed.. ed. Thousand Oaks, Calif.: Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, c2002.
- Pitkin, Bill. 2001. "Theories of neighborhood change: Implications for community development policy and practice." Los Angeles.
- Power, A., & Mumford, K. 1999. *The slow death of great cities?: Urban abandonment or urban renaissance*: York Publishing Services-Joseph Rowntree Foundation.
- Skinner, Q. 1997. *The Return of grand theory in the human sciences /*

- edited by Quentin Skinner. Cambridge [Cambridgeshire] ; New York: Cambridge University Press.
- Smithson, Michael. 2008. "The many faces and masks of uncertainty." *Uncertainty and risk: Multidisciplinary perspectives*:13–25.
- Stainback, S., Stainback, W. 2002. *질적 연구의 이해와 실천*. 김병하 역. 서울: 특수교육.
- Temkin, Kenneth, and William Rohe. 1996. "Neighborhood Change and Urban Policy." *Journal of Planning Education and Research* 15 (3):159–170.
- van Beekhoven, WAG. 2006. *Decline and Regeneration: Policy responses to processes of change in post-WWII urban neighbourhoods*. Vol. 346: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.
- Vanclay, Frank. 2002. "Conceptualising social impacts". *Environmental Impact Assessment Review* 22 (3):183–211.
- Vanclay, Frank. 2003. "International principles for social impact assessment". *Impact assessment and project appraisal* 21 (1):5–12.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. 1982. "Broken windows". *Atlantic monthly*, 249(3), 29–38.
- Wolf, Charles. 1979. "A theory of non-market failures." *The Public Interest* (55):114.
- Zukin, Sharon, and Laura Braslow. 2011. "The life cycle of New York's creative districts: Reflections on the unanticipated consequences of unplanned cultural zones." *City, Culture and Society* 2 (3):131–140.

신문기사

경향신문. 1946년 11월 17일. “살림하기에 부족 전재민건축주택에 물의”

경향신문. 1947년 9월 26일. “전재민주택 건설기공식”

경향신문. 1947년 11월 19일. “전재민이 들 주택 준공은 됐어도 입주 막연”

경향신문. 1949년 11월 1일. “양돈장까지 준비, 보광동 재민주택 월 내로 완성”

경향신문. 1955년 4월 12일. “전국에 919동”

경향신문. 2013년 6월 23일. “이태원 주택가 소방도로 '로데오거리'로 화려한 변신”

동아일보. 2007년 2월 26일. “[뉴타운 뜯어보기]한남뉴타운...한강에 웃고 남산에 우네.”

동아일보. 2012년 3월 23일. ‘[동네 길 명품 길] <2>곽호빈 디자이너의 서울 이태원 로데오 거리’.

매일경제. 2008년 7월 2일. “한풀 꺾인 용산·뚝섬 재개발 지분값”

매일경제. 2015년 9월 1일. “박원순표 뉴타운정책 주민과 마찰”

서울경제. 2008년 12월 12일. “한남뉴타운, 4개구역 나눠 2017년까지 개발”

서울경제. 2010년 11월 9일자. “이태원 일대 "고맙다, 소방도로”

서울신문. 2015년 3월 14일. “[마을로 뛰어든 청년들]청춘이 뭉쳤다 골목이 변했다. 마을이 웃는다.”

아시아경제. 2013년 5월 8일. “한남뉴타운에 왜 붉은 깃발이”

한겨레. 2013년 12월 18일. “이상하고 신기한 동네...이태원 꼭대기 '높은 한남동”

한국경제. 2000년 10월 3일. “삼성물산 주택부문, 동빙고동 38번지 일대 재개발”

한국경제. 2002년 7월 21일. “신길6, 보광동 강변지구 본격 재개발”

통계자료

국토교통부. 2008. 주거실태조사

국토교통부 실거래가공개시스템 <http://rt.molit.go.kr/>

한국감정원 부동산통계정보시스템 <http://www.r-one.co.kr/rone/>

국토교통부 부동산공시가격 알리미 <http://www.realtyprice.kr/notice/>

서울통계. 동별 국민기초생활보장 수급자 수(2006년, 2015년)

서울통계. 동별 독거노인수(2006년, 2014년)

통계청. 서울특별시 총조사인구 총괄 1970년-2005년

통계청. 2005. 주택총조사

통계청. 국내인구이동통계 2001-2015

Narrative Plot 1. 지역공동체의 분화와 갈등

요약(Abstract)

“뉴타운 딱 하나 놓고 찬성파하고 반대파, 이렇게 나뉘지죠. 거기서 또 세입자와 소유주 이렇게 나뉘져 있다 보니까 불신만 생기고 동네가 옛날 같지 않아요.”

상황(Orientation)

“시골분위기 있죠? 여름되면 앞에 돛자리 펴놓고 부침개나 막걸리 해놓고.. 그런 분위기에서 살았어요.”

“과장해서 옆집에 손가락이 몇 개 인지 그릇이 몇 개인지 그런 것도 알 정도였어요.”

“이 동네가 시골 같은 동네예요. 그냥 조금 조금하면서도.. 동네가 조그맣고 집들이 딱딱따닥 붙어있다 보니까 그런 분위기에요. 토박이분들이 많더라고.. 나갔다가 다시 들어오는 사람도 많고... 그런 시골 같은 동네.”

사건의 전개(Complicating action)

사업주도권 쟁탈에 관한 갈등

“재개발한다 재건축한다 등 얘기가 나왔었는데, 서울시에서 뉴타운지역으로 해놨어요.”

“여기(3구역)는 원래 3군데가 합쳐졌어요. 3개의 가칭추진위가 있었어요. 그러면 당연히 알력이 있었겠죠. 그중의 한명이 지금 조합장님한테 소송을 명예훼손을 두차례 걸었는데 대법까지 갔어요. 그리고 손해배상 소송을 대법까지 가고.. 그래서 그분이 다 패소하셨습니다. 그런 것도 있고 창립총회때도 총회 가처분 소송도 들어왔습니다.”

“선거 치루는 과정도 그렇고.. 추진위원장 선출할때도.. 좀 뭐랄까.. 분위기가 너무 살벌했어요.”

조합 운영에 따른 갈등

“조합이 형성되고 나서 갈등이 더 많은 것 같더라고요.”

“조합 임금이나 운영비 같은 것도 그렇고..조합장 판공비에 대해서도 그런 말들이 많더라고요. 그런 거 때문에 굉장히 더 불신이 커진 것 같더라고요. 조합운영하는 것 때문에.”

“5구역은 잘 알다시피 자살소동까지 벌어지고 지금도 소송 걸려있고. 비대위

가 큰 목소리를 내고 있고, 그렇게 빼앗겨리고 있더라고요.”

사업추진 찬반에 따른 갈등

“상가가 다 반대를 하니까”

“집주인들도 세를 받고 있고 그런 사람들은 안되길 바래요. 솔직히 노인들은 집 한 채 안파트 한 채 받아가지고 뭐할꺼예요. 관리비도 못내고 그런 저기가 되는데.. 지금 현재는 집을 갖고 있으면 월세가 나와가지고 그걸로 생활비가 되잖아요. 그러니까 어르신들은 반대를 하는 거고.”

“비대위원장이 5층 건물을 갖고 있는데.. 아니 건물 값 받으면 되지 왜 그러느냐고..”

“1구역 같은 경우는 상가가 형성이 되어가지고 그야말로 천정부지야 1억이 간다고 1억이. 그런데 누가 뉴타운을 하려고 그러겠어요?”

“이슬람사원을 기점으로 밀쪽으로 제척을 하려고 하는 주민들이 있어요.”

“2009년인가 2010년인가부터 우리가 구청 앞에서 집회하고 그랬어요.”

“그땐(2003년) 몰랐지... 누가 알려주지도 않았고.. 이렇게 되리라고는 생각도 못했어요.”

“(뉴타운사업의) 내용이 잘못되었다고 하고.. 주민들한테 홍보도 하면.. 그것은 뉴타운을 반대하는 것이 되니까.. 저쪽에서 고발이 들어온단 말이에요..”

“나는 이 보광동에서 거짓말쟁이로 낙인이 찍혀가지고 내 임대업하는 것도 문제가 생기고 그런단 말이지..”

“2009년도부터 반대운동을 했는데, 2015년 1월달에 여기 조합 결성이 됐어요. 조합이 결성되니까 뭐 능력도 없고 그래서 지금은 손놓고 있죠. 반대하는 건 지금도 반대하는데.. 뭐 이제 호응도 시원찮고..”

소유자와 세입자 간의 갈등

“솔직히 나는 자격이 없잖아요.”

“이사비용을 준다 안준다 해 갖고.. 이사비용을 안주려고 세입자를 몰아내고 그런 적이 있었어요.”

“이사비용을 줘야된다 해가지고 2구역에서 2구역은안주고 2구역에서5구역으로 가야되고, 또 3구역에서 4구역으로 가야되고, 이런 것 때문에 굉장히 주민하고 세입자하고 갈등도 많더라고요.”

“그런 것 때문에 내가 살고 싶은 2구역 근처의 친구들도 있고 오래 살고 그

래서 그쪽에 살고 싶은 데 못하고 5구역으로 오고 또 5구역 쪽 살던 사람들이 2구역이나 3구역이나 그런 쪽으로 가고 이런 식이더라고요.”

“2구역에서 2구역으로 간 사람은 없다고 보면 되요. 방을 안주니까 집주인이.”

“이주비용 안받는 조건으로 계약서를 다시 쓴 사람도 있고..”

“(소유주는 보수를)안 해줄라 하지. (나는) 그러면 네가 살아봐라. 그 얘가지 뭐.”

“집세는 올리고. 안 고쳐주고.”

“개발은 안되고 그러다 보니까 투자하시는 분들도 아예 보수를 안하고 세입자들하고 연락을 끊어버리는 사람들도 있어요. 그냥 부동산한테만 맡겨놓고 연락처 가르쳐주지 말아라 이런 식으로..”

“그러나 세입자는 너무나 손해를 많이 보고 있어요. 재개발지역이라도 고쳐줘야된단 말이에요. 언제될 지 모르잖아요. 솔직히 말해서 앞으로 10년 더 갈 수도 있잖아요. 보수는 해줘야한다 이 말이에요.”

“자기네들이 소유주들은 챙기는 것은 분명히 챙기지. 그러면서 우리는, 세 살고 있는 세입자들은 다른 지역에 비해서 형편없는 혜택을 누리고 있고.”

사건의 평가(Evaluation)

“그런 분위기가 재개발로 인해 망쳐졌다고 해야 하나?”

“이제는 주민들 간에도 서로 믿지 못하는 사회, 불신의 사회가 되어 버렸어.”

마무리(Coda)

“사람들과의 불화 때문에 한 지도 앞을 못나가고 지금 이러고 있는 거예요.”

Narrative Plot 2. 물리적 환경의 자발적 변화 가능성 억제

요약(Abstract)

“빨리 안 되다 보니까 환경적으로 굉장히 안좋죠. 보수공사도 안하다 보니까. 보기도 안좋지만 이용하는 데도 그렇고. 또 빈집도 막 늘어나다 보니까 더 위험하죠.”

상황(Orientation)

“여기가 원래.. 그 도깨비시장 쪽이 원래 무덤이었잖아요. 마을이 생성된 거 자체가 계획적으로 된 게 아니기 때문에..도로도 그렇고.. 너무 불편하죠.”

“이 지역들이 다 벽돌로 지었거나 목조로 지어진 20,30년씩 된 집들이라. 벽돌집이 콘크리트 집에 비해서 바람이 많이 들어와요.”

“2003년도 11월인가에 뉴타운에 선정이 됐죠. 그러니까 그 이후로는 (건축행위) 전면 금지가 됐죠. 그 전에는 할 수 있었어요.”

사건의 전개(Complicating action)

지구지정 후 건축활동의 감소

“뉴타운이 지정되는 2003년 이후로 주민들이 증축이나 개축을 못해요. 증축이나 개축을 못하면 당장 생활에 불편하죠. 이쪽 코너 돌아서 가보시면 거기 집이 다 무너지고 있어요.”

“뉴타운 잡혀가지고.. 최소한의 리모델링만 할 뿐이지 뺏겨버린단 말이에요.”

“개발제한을 받으니까.. 신축을 못하잖아요. 도정법상, 건축법상, 법적인 제약요건을 받기 때문에..”

소극적 유지보수

“깨끗하게 정비를 한다던가 그런 것도 아니고 우선 물 새거나 하수도 막히거나 보일러가 갑자기 추울 때 안되거나. 요런 것만 고치지. 진짜 도색을 한다는 지 돈 들어가는 공사는 아예 안하는 거예요. 아무래도 금방 무너지게 생기지 않는 한 공사를 안해요.”

“약식으로.. 일반적으로 시멘트를 바르고 그래야하는데, 그렇게 안하고 그냥 방수페인트를 뿌려서.”

“기본적인 수리는 하죠. 내부에서만. ”

“기본적인 방수는 해놔야 세입자들이 오니까. 도배 장판이라도 해 놔야 오니까. 수리를 어느 정도 해야 오죠.”

“(세입자들)그 사람들이 사는데는 불편하게 안해주니까. 살게는 해줘야 하니까. 수시로 해요. 누수현상 일어나면 해야하니까. 리모델링 자체는 못하고 있는거고..”

“(집이 오래되다보니) 세사는 사람들이 자꾸만.. 우리집도 지하 세를 내놔는데, 물이 샌다고..거기에 제습기도 사다주고.. 그리고 나중에 벽이 다 물들었으니까 갈아주세요. 그것도 갈아주고.. 그런데 그게 요즘은 뭐 그러려니 하고 살더라고요..”

“우리도 집이 좀 오래된 것 같은데, 처음 들어갈 때 기본적인 것만 해주셨고 고쳐주진 않더라고요. 그래서 내 자비로 고치고..우리 아저씨가 손재주가 있어서 고치는 건 잘 해서 그렇게 해서 살고 있어요. 불편하지 않을 정도만 고치고 살고 있어요.”

“건물 자체의 수선은 가능해. 근데 신축은 안돼. 재개발구역이라서. (중략) 어짜피 헐릴 건데 왜.. 그러니까 불편하다는 것이지. 내가 고칠 수는 있어. 수리는 할 수 있어.”

“일단 자기 집에는 돈 들이는 것을 머뭇거리지. 곧 (사업이) 되면 허물집인데 개축 그런 걸 왜 해?”

“집주인이고 머고 철거할 집을 고친다는 게 그렇잖아..(중략) 집주인들도 그런 면에서는 소극적이지 않나.. 돈 들여서 고칠 (필요가 없겠지).. 철거할 집이니까..”

“월세 50만원, 30만원 그 정도 받는 사람들인데 무슨 수리를 하겠어요? 매년 장마철마다 방수해야되고 그러는데, 그 비용만해도 방수 한번 하려면 2-300만원 들어요. 그럼 월세 30만원 받는 사람은 1년 방세 받아서 방수해야 되는 거예요.”

“집수리를 하게 되면 여기 빵꾸 좀 났다고 뽐뽐하는 것이 아니거든. 물이 새게 되면 물 새는 곳 찾다보면 전체적인 것을 손을 봐야하거든요. 전체 손을 보려면 이게 1-200만원 이렇게는 안되거든. 2-3000만원 들거든. 그러니까 이제 월세를 받으면서 그거를 수리를 해줘 버리면 그 돈이 그 돈 되고 하니까 (안하게 되지).”

“투자하시는 분들도 아예 보수를 안하고 세입자들하고 연락을 끊어버리는 사람들도 있어요. 그냥 부동산한테만 맡겨놓고 연락처 가르쳐 주지 말아라 이런 식으로..”

“집주인들은 거의 다 투자자들이기 때문에 그냥 집을 방치해요. 집을 방치하고 뭐 망가졌을때도 ‘알아서 고치고 살아라. 우리집은 이렇게 싸지 않느냐’..”

“투자들을 안 하시려고 하더라고요.. (중략).. 집주인들은 투자목적이에요. 일산 살아요. 투자목적으로 사놓고 그쪽에서 전세산다하더라고요. 그러니까 그쪽에서 전세 올려달라고 하면 이쪽으로 오게 되고(이쪽도 올린다는 이야기) 그런 관계더라고요.”

빈 집 발생

“일단 큰 문제가 뭐냐면 뉴타운이 지정되는 2003년 이후로 주민들이 증축이나 개축을 못해요. 증축이나 개축을 못하면 당장 생활에 불편하죠. 생활에. 이쪽 코너 돌아서 가보시면 거기 집이 다 무너지고 있어요. 그러면 그냥 그 집을 비워놓는 것이 훨씬 낫죠. 그래서 세입자 두지 않고 그냥 비워놓고..”

“집을 고치자니 그렇고 안고치자니 그렇고 하니까, 고쳐서 사는 것보다는 ‘에이’하면서 나간 데가.. 14동인가가 공식적으로 공가가 되어 있어요.”

“시소유의 집이 있는데, 저번에 방화로 화재가 났어요. 지금 비닐로 지붕을 씌워놨어요. (중략) 뉴타운이니까 재건축을 안해서 이제 빈집이 된거지.”

“아무래도 환경이 쾌적하지 못하고 개발한다고 그러고..그러니까 이사나가고 방치되는 것이죠. 저희 관할 권역의 공가는 현재 60여개로 파악하고 있어요. 아무래도 예전보다는 늘어가고 있는 추세라고 봐야죠.”

사건의 평가(Evaluation)

노후 악화

“미봉책이라서 계속 또 새고 그러는거지.”

“근데 크게 효과는 없잖아요.”

“더 낡고 그러지.”

“더 빨리 슬럼화되는 거죠”

사건의 해결(Resolution)

“(뉴타운 아니었으면) 집을 고쳤든지 새로 졌든지 했겠죠.”

“그럼 내가 했지. 벌써했죠. 신축해버리면은 (중략) 그때 3층을 지었다면 훨씬 낫죠. 세도 받고..”

“개발계획이 아무것도 없었다면, 사실은 뭐 그러면 내가 놔뒀다가 이렇게 할 게 아니고, 차라리 원룸식으로 개조를 해 바꿔가지고 세를 준다 이렇게 해야 하는데, 지금은 그런걸 뭐 엄두를 못내니까..”

“오늘도 구청에서 나온다고 하더라고요. 공가를 방문해서 공가에 대해서 굉장히 많은 관심(을 가지고 있다).. 공문도 많이 왔었어요. (중략) 공가를 활용하자는 방안.. 그런 방법들이 강구되고 있는데..(실제 성과는 없어요)”

마무리(Coda)

“재개발하는 지역이라도 개보수는 미루면 안된다는 거죠.”

“암튼 새집에서 살고 싶어요. 빨리 돼서.”

Narrative Plot 3. 사회·경제적 약자의 주거공간 존속

요약(Abstract)

“다른 지역에 비해 임대료가 저렴하다보니깐 이쪽에 (저소득층이) 많아진거
죠”

상황(Orientation)

반지하가 많죠.

사건의 전개(Complicating action)

주거 불안 발생 후 일시 감소

“세입자들은 불안하죠. 재개발되면 어디 갈 데 없는 사람들은 알아봐야하
니까.”

“여기 되면 어디로 가야하나 이런 걱정 저런 걱정 많았는데..”

“근데 이제 세입자들도 언제 될지 모르니까 무뎠어요.”

저렴한 임대료로 인한 사회경제적 약자 증가

“재개발지역이라 집주인분들이 그냥 수리하지 않는 조건으로 보증금을 적
게..”

“고치기 시작하면 세가 올라가겠죠.”

“보증금이 싸니까.. 500-1000만원 정도의 보증금을 갖은 데가.. 여기 용산에
별로 없어요.”

“기초수급자, 노인, 경제적 약자 등이 많아요.”

저소득층의 커뮤니티 유지

“애들이 다 여기서 학교다녔으니까.. 애들 엄마들 중심으로 모임이 여럿 있어
서..”

“제 친구들은 아직 여기에 계속 살고 있어요.”

“한 두친구가 이사가기도 했지만, 대부분이 여기에 있어서 모임도 여기에서
하고.. 께네들이 이곳으로 오지요..”

“아직 실제로 와 닿아서 떠난 사람들은 많지 않은 것 같아요.”

“수급자들은 이제 알음알음으로 (일자리) 구하죠”

“주변에서 (일자리) 소개로..”

사건의 평가(Evaluation)

“근데 뭐 뉴타운이 되면 여기서 사시는 저소득층 분들은 다 쫓겨나기 때문에.. 다른 선택의 여지가 없어요.”

“재개발 임대아파트는 그냥 영구임대아파트보다 비싸요. 그것도 가실 수 없는 상황이 될 거예요.”

Narrative Plot 4. 지역상권의 활성화

요약(Abstract)

“뉴타운이 되면서 타격이 엄청 컸죠”(보광로 일대)

“젊은 사람들이 많이 들어왔어요”(우사단로10길 일대)

“동네가 180도 달라졌잖아요”(보광로59길 일대)

상황(Orientation)

“이태원 쪽이 조금 더 발전하고 여긴 진짜 없었어요.”

사건의 전개(Complicating action)

자발적 갱신 억제에 따른 관련 산업 침체

“내가 이 동네에서 장사를 하는데, 여기는 재개발로 묶어놔 갖고 수리를 못 한단 말이야. 안 한단 말야. 그러니까 할 수가 없지. 여기 매출이. 동네 매상이 절반이상을 차지하는데.. 이게 없으니까 절반은 없는 거지. 2003년에 뉴타운 됐는데, 타격이 엄청 컸죠. 벌여놓은 거 까먹어가면서 버티는 거지. 10몇 년 동안 벌은 거 까먹었지. 하던 거니까 한 거지. 남의 집에서 월세 내며 했으면 벌써 그만뒀지.”

“재개발이 안되니까 고치고들은 안살아요..(중략) 그러니까 경기가 없고.. 설비하는 사람들 요런 사람들도 많이 죽었다고 하더라고요.”

“이 동네가 재개발 지역이라 묶어버리니까. 모든 동네의 경기가 형성이 되면 건축업이 잘되어야 되요.”

“증축이나 개축을 할 수 있다면, 여기 동네에 업자들이 다 있단 말이에요. 그 사람들이 여기 동네 어느 집 공사를 한다하면, 인부가 올 것이고, 그들이 식사를 하려면 동네 식당을 찾을 것이고, 일 끝나면 술 한잔도 하고, 술 한잔하면 노래방도 오고, 내가 노래방에서 돈을 벌면 나는 그 돈을 가지고.. 이렇게 돈이 돌아야하는데... 그게 없어져 버리니까 경기가 죽는 거예요.”

“설비뿐만 아니라 유리 뭐 할 것 없이 샷시고 간에 그런 제통 종류는 다 힘들죠. 그런 사람들이 또 술집이나 밥집 같은 곳에서 많이 먹고 팔아주는데 그것도 안되고. 그러다보니까... 건축이 죽으니까 동네 전체적으로 그런 것 같더라고요. 점포들도 문 닫고 간 사람들도 많고.. 있어도 가게세 내기 힘들니까 다 빈가게들도 또 늘어나고 그러더라고요.”

일부 지역의 재활성화

“뉴타운에 편입이 되고 나서 바뀌기 시작한거죠.”

“임대료가 우선 다른 곳보다 좋으니까 (오게 되었죠)”

“매월 말에 베퉁시장이 열려요. 내가 가서 봤는데, 내 옆 건물에 사는 젊은 아가씨도 하더라고.”

“젊은 애들이 카메라로 찍고 막 하잖아요.”

“예전에는 이태원 상권에 인접한 곳을 제외하고는 아무것도 없었는데, 용산구청이 이전해오고 도로가 뚫리면서 사람들이 엄청 오잖아”

“소방도로를 뚫어놓다 보니까 상가가 형성이 되어가지고..”

“지기도 엄청 올랐어”

사건의 평가(Evaluation)

“지금은 공실이 좀 많이 있죠. 장사가 워낙 안되니까 사람들이 오래 하지 못하고 한 1-2년 했다가 안되니까 가고 그러는 게 많지.”(보광로 일대)

“도로를 하나 두고 뉴타운지역과 뉴타운지역이 아닌 곳에 따라서 가격이 분명히 틀려버리는데, 그러다보니까 반대세력이 아주 목소리가 커졌죠.”

“거기 길(우사단로)이 좀 뜨니까 (길)오른 쪽에 있는 사람들도 반대를 하는 거예요.”

“그야말로 천정부지로 1억이 간다고 1억이. 그런데 누가 뉴타운을 하려고 그러겠어요?”

Abstract

Effects of the New Town Policy and its Implementation Delays on an Aged Residential Area

- Focusing on the Hannam redevelopment
promotion district in Seoul -

An, Hyunjin

Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

As the New Town policy (hereinafter referred to as "the NT policy") of Seoul Metropolitan Government had targeted the huge range of spaces, a certain project was delayed in the long terms. This study is a corresponding result of seeking to analyze the effect of the NT policy on a specific area, the Hannam Redevelopment Promotion District ("RPD") in Seoul. The effect of the NT policy is defined as the changes appearing in the region as the result of the reactions toward the policy implementation. In order to analyze the policy impacts, the Hannam RPD was selected as the case example. With the in-depth interview data of the local residents in the region who had been under the influence of the NT policy and its consequences, this study seeks to deliver the clear image of the NT policy impacts on the

Hannam RPD. In this process, diverse data materials were deeply reviewed to analyze the policy impacts with viewing wide range of data obtained from site observation, administrative research, statistics and literature reviews.

The Hannam RPD has shown how the local community was disintegrated by the intervention of government policies. While the huge areas designated for a RPD were separated into multiple redevelopment promotion sections, the residents experienced the conflicts surrounding the issue of setting a district's boundary. As the result, the residents were divided according to the districts they belonged to. Besides the divided people in the Hannam RPD suffered from further split based on the difference of their own interests. The conflicts between house owners and tenants has arisen for the issues of house repairs and tenant compensations. The land owners were also separated into groups in favor or opposition of the redevelopment policy. The other issue of separation has found at the implementation force. The redevelopment implementation body was split into a promotion committees (or an administration body) and an emergency planning committee. They have been sharply confronted each other in order to take the leading role. These separations have been realized in the form of various lawsuits between house owners and tenants, among the residents, among the tentative promotion committees, between implementation bodies and emergency committees and between project advocates and opponents.

Such splits and conflicts among the residents have mainly caused from the institutional methods of the NT policies. Designating a NT area having too large boundary ended up splits and conflicts as it was specified into RPD based only on the residents' opinion collection. The system that unions organized by a part of property owners solely possessed entire project authority and interests gave rise to conflicts among the advocates. The regulation defining property owners as the project union member discriminated the residents whether they were owners or tenants. The protection policy for tenants who were excluded from the project was

arbitrarily interpreted by owners who showed opportunistic behaviors. Thus, the policy has failed to protect tenants. In order not to allocate the compensation payment for residential moving expenses to tenants, lease agreements were illegally written and it caused the conflict between tenants and owners. Also, the certain ratio of agreement was set under the majority principle for the collective decision making of a huge number of people. This agreement rate caused another conflict between project advocates and opponents. Opposing residents were found to regard the decision-making method as the tyranny of the majority. A considerable number of non-advocates did not agree with the project because the NT project threatened their rights of residence and right to live.

While the project was delayed due to the conflicts among the residents, the physical environment of the Hannam district grew seriously deteriorated. After the designation of NT district, building permits was restricted to control building renewals. Before the designation, an average of seventy (70) construction activities were made per year such as building establishment, expansion, re-construction, major repairs and etc. However, after designating NT project, the number plummeted to zero (0) to two (2) cases per year. The coercive restriction of building permits under the NT policy was planned to control unnecessary investments during a short period before demolition. But the project was prolonged and even became threatening the resident's safety. As building structures were to be demolished, the building owners experienced weaker motivation and barely maintained their buildings. The defects and deterioration of building structures led to increase the maintenance cost. As the structures were to be removed, the owners regarded this cost as an inefficient and it ended up barely being observed housing repairs and maintenance. Essential repairing works to maintain building functions such as water, wind, and heating were done only in temporary manners. Property owners who leased their houses performed the minimum level of maintenance works to lease efficiently such as wallpapers change and paintings. But they tended to be negative attitude

toward the tenant's requests for maintenance. The number of absentee landlord rose particularly in the Hannam district from 35.4% to 60.7% and they were unconcerned about structural maintenance and it has led to the abandoned physical deterioration.

Decrease in building renewals and poor maintenance aggravated the environmental deterioration in physical and led to buildings left uncared for. In this situation, the number of empty buildings increased with the growing number of residential use buildings in the Hannam district. Even though the empty house ratio moved up, the number was just about two (2) to three (3) %, which was lower than the empty house ratio of seriously deteriorated cities (which was five (5) to thirty (30) %). However, when the project delay prolongs and its implementation grows more uncertain, increasing number of old and shabby houses in the district is expected to increase constantly. Just as in the broken windows theory, empty houses were consecutively found near the existing emptied buildings.

As shown above, the NT policy in Hannam district was just following the negative effects of the existing redevelopment policy such as people's division and conflicts, and physical degradation. Cho Uhn and Cho Oak La (1988) observed several crises in the process of Sadang-dong redevelopment project. Such crises were also appearing in the Hannam district as they were along with other diverse types of conflicts analyzed in other preceding studies. One thing that is different in the Hannam district was it had no conflicts between project implementation agency and construction company or between house owners and tenants for the reason of demolition because the project has yet to be reached in a full-fledged implementation stage. Instead, the conflicts among the property owners was dominantly observed in the Hannam district. The physical degradation in the Hannam district was the result of passive maintenance and negligence caused by the planning approach of limiting building permits as well as redevelopment district designation. However, it is limited to define the Hannam district case with

the labeling effect theory of the West explaining local investment is disturbed by the financial sector which controls secured loan.

Residential opportunities have been provided for socially and economically vulnerable people in the region in consequence of the physical deterioration coupled with the project delays in the Hannam district. In the meantime, redevelopment project has been criticized to disconnect social relationship networks by destroying residential places for low-income households and cheap houses in poor residential region. The tenants in the Hannam district were also concerned about the problem of losing their residential opportunities, but the project delay was found to temporarily ease their anxiety of securing living places. As the NT policy was postponed, which had been originally intended to develop the cheap smaller houses as high-class ones, the extinction moment of smaller houses was also postponed in the district. The serious housing deterioration due to the poor maintenance by house owners was exchanged with the providing homes with lower rent. In this situation, more tenants moved into the Hannam district including economically vulnerable people such as the beneficiaries of the national basic livelihood and low-income elderly people living alone. As the project was delayed, the low-income residents were adapted to the NT policy and they did not feel the needs to move out. In practice, it was witnessed that the existing tenants did not move out and stayed in the district. Even though they wanted to move, they did within the Hannam district. In this case, the social relationship network was working among these people and made low-income community continue to exist. The Hannam district had a poor living environment but it continuously functioned as a residential place for the socially and economically vulnerable people. The poor residential area subjected to a redeveloped plan was providing positive functions to the society. Such an aspect was also found in the Hannam district.

The NT policy caused economic recession in the entire regional

economies including the small-scale construction segment but the project delays led to another aspect of the local economy. After the designation of Hannam district, building permit restrictions decreased the construction activities performed by the residents. The decision making of targeting policy beneficiaries had affected the small-scale construction segment and the impact expanded to the entire regional economy in the end. The business registration data in Bogwang-dong proved the regional economic trend mentioned above. However, as the project kept delaying, the number of relevant business entities in the region increased. This phenomenon was related to the activation of some regional economies, for example, some stores were fixed and renovated because the people moved into the empty stores and land-use changes from residential to commercial use by the new roads establishments.

The lower rent due to the physical deterioration in the Hannam district attracted young entrepreneurial artists in the Usadan-ro-10-gil. Based on the social network, so-called "Usadandan", they successfully performed various creative art projects and stimulated the local economy. During the delay of the project, relocating the Yongsan-gu government office and opening Bogwang-ro-59-gil created a new commercial zone in the district. Thanks to the new roads, the nearby buildings owners changed the building purpose from residential use to commercial stores and the buildings were repaired and renovated. As the restaurants and shops characterized by global cultural cuisine filled up the buildings, the commercial zone was formed and stimulated. Therefore, Bogwang-ro-59-gil was reborn as 'Itaewon Rodeo Street.' This means that the existing infrastructure was expanded to facilitate the regional economy on the voluntary basis without any large-scale public project intervention. It is sure that the economic stimulation in the Hannam district was the result of the nearby commercial zones of its multicultural diversity, art culture, and small-scale startups. Diverse projects performed by "Usadandan" and old stores' renovations are typical examples of the commercial revitalization by the residents responding to the given living

environment. This achievement shows the process of escaping slums on the voluntary basis.

It is not always positively interpreted that the continuance of houses for low-income people and commercial revitalization were emerged by the delay of NT project. The anxiety about securing living places for the socially and economically vulnerable people has not been eased but it is likely to be dormant just for a while when the project has been delayed. Once the project begins, the anxiety about securing living places and the conflicts for the compensation between property owners and tenants would come to the front and mandatory moving out would be hardly avoided. Also, in terms of proceeding NT project, commercial revitalization was one of reasons which deepened the conflicts among the residents. The shop owners on Usadan-ro-10-gil and Bogwang-ro-95-gil in both Hannam 1 section and Hannam 2 section wanted to be excluded from the NT project as their area was to be populated and revitalized. Therefore, the conflict between advocates and opponents grew more serious in the NT district.

The effect of NT policy examining in the Hannam district was found to show complicated consequences and interactions among the institutional devices, project delays, physical status, social environment, economic situation, etc. The influential mechanism is to be understood as follows. With implementing the NT policy, large-scale project area was designated in the Hannam district. In addition, restriction of building permits, the union system, and the protection scheme for tenants were operated. It was observed that the residents were divided along with their own interests about the project. Besides the conflicts regarding the project hegemony as well as pros and cons issue for the project made it delay. While the project was delayed for a long term, uncertainty increased, building activities were discouraged and building maintenance efforts became passive. The primary consequence of the NT policy and project delays expressed in the faster physical deterioration, neglected buildings, disintegration of the existing

social relationships caused from the conflicts, the anxiety about securing living places for low-income tenants and the economic distress for small-scale local construction segment. The secondary effect which was the result from the residents' response and adaptation to the policy and its delay was that low-cost houses continued to exist to help sustain the residences for socially and economically vulnerable people. Low-income tenants also moved into the Hannam district to continue the low-income class community. Moreover, affordable rent attracted young entrepreneurial artists in the area and thanks to them, the creative commercial zone has emerged.

The findings of this study remind us whether the Hannam district should have to be removed. Although the conflicts existed between tenants and owners and even among the property owners, the Hannam district has been maintained as a stable low-income class community with an affordable rent. Under the restriction of building permits after redevelopment district designation, its physical environment has been deteriorated. However, certain areas have been reactivated and realized land-use changes and store fix and renovations. Particularly, the revitalization of certain commercial zones has proved the self-supporting ability of the Hannam district. The Hannam district has been found as a secured residential area with lower rent even though its physical environment was deteriorated as well as the area of being capable of escaping from slums. The Hannam district has once served as a stable residential place for low income class and proved to be self-supportive area. However, the NT policy threatened its residential stability and discouraged its self-supportive functionality.

**Keywords : New Town Policy, Implementation Delay, Policy Effects,
Aged Residential Area, Hannam**

Student Number: 2009-30698